ESTADO, POBLAMIENTOS Y ESTRUCTURA SOCIAL

Uruguay desde la Colonia al siglo XX

Tabaré Fernández, Sofía Vanoli y Andrés Wilkins (editores)

CAROLINA BAZZI - RETO BERTONI - MAURICIO DE SOUZA
TABARÉ FERNÁNDEZ - GABRIELA GUEVARA
SOFÍA VANOLI - ANDRÉS WILKINS

Con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República











Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX


ISBN: 978-9915-40-778-4
9 789915 407784

Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX

Tabaré Fernández, Sofía Vanoli y Andrés Wilkins

Editores

Carolina Bazzi; Reto Bertoni; Mauricio de Souza; Tabaré Fernández; Gabriela Guevara; Sofía Vanoli; Andrés Wilkins

Autores











Este libro es producto de la investigación del nodo Uruguay del GT Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Social de CLACSO.



Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX / Tabaré Fernández, Sofía Vanoli y Andrés Wilkins editores.

Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ, 2022

208p.

ISBN 978-9915-40-778-4

Diagramación: Sofía Vanoli (sofiavanoli77@gmail.com)

Imagen en tapa: Mapa de la República Oriental del Uruguay (Panselli, 1936, editorial Colombino). Colección Digital de la Biblioteca Nacional.

Impreso en:

AGZ Editores, Montevideo, Uruguay

2022

CONTENIDOS

1. La relación entre el Estado, los poblamientos y la estructura social en Uruguay (1750-1960)

Tabaré Fernández

1.1. Presentación

Este libro es el resultado de la primera parte de las investigaciones realizadas en el marco del proyecto "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad en Uruguay" financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República y que comenzó a ejecutarse en marzo de 2021.

El objetivo general del proyecto es contribuir a un análisis interdisciplinario de la conformación y cambio de las estructuras territoriales del bienestar en el país entre la década de 1960 y el comienzo del siglo XXI, observando sus efectos intercensales sobre la pobreza y la migración. En la primera etapa, el equipo de investigación se abocó a concretar dos objetivos específicos. Por un lado, formular un enfoque teórico-metodológico que delimite las dimensiones que hacen a la provisión territorial de bienestar, y que proponga una descripción de las relaciones de complementación y especialización entre el nivel local y el regional. Por otro, se propuso establecer relaciones entre las estructuras locales de bienestar y los procesos históricos de regionalización, en particular de la frontera de Uruguay con los municipios fronterizos del Estado de Rio Grande do Sul. Esto demandó un trabajo interdisciplinario al que aportaron la Sociología, la Historia y la Geografía.

El enfoque construido tiene como primera distinción el ser de "larga duración" en el sentido que Fernand Braudel le diera a este concepto (Braudel, 1958). El segundo ha sido comprender los aspectos geográficos e históricos como dimensiones constitutivas de la estructura social. El conjunto de los trabajos aquí incluidos especifica una interpretación general de la producción social del espacio en el sentido de Lefebvre (Lefebvre, 2013 [1974]). La noción más general de producción del espacio es la "frontera". Los tipos de poblamiento "indianos" "liberales", "rancheríos", "corporativos" y "pueblos ferrocarrileros" muestran las diferentes formas en que la administración colonial española primero, y luego la uruguaya, produjeron una estructura social a la vez que fundaron, autorizaron o consintieron poblamientos en el territorio. Este libro cierra con una visión sintética de los reiterados ensayos y políticas públicas emprendidas para implantar "colonias agrarias" como estructuras socioeconómicas divergentes frente a la base latifundista heredada de la distribución de tierras hecha durante la colonia, las ocupaciones posteriores y la consolidación alcanzada con el Código Rural.

1.2. Enfoques del análisis territorial en Uruguay y los poblamientos

En la revisión de antecedentes hallamos al menos tres diferentes enfoques específicamente sobre el estudio de las localidades. Por facilidad, los nombraremos (i) urbanista; (ii) histórico; y (iii) social.

Designamos como "enfoque urbanista" el que hallamos predominantemente presente en los trabajos de Gomez Gavazzo (1959; 1987), Lombardi & Altessor (1987) y en la producción actual del grupo de investigación CSIC-1703 del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo dirigido por Edgardo Martínez (Altmann, 2016; Martínez & Altmann, 2016; Martínez, Delgado, & Altmann, 2016). Se expresa en la investigación sobre locación, movilidad y sistemas urbanos. Esquematizamos su preocupación central en la modelización de las relaciones entre la geografía física, la economía y la movilidad de la población entre centros urbanos. Aquí haremos uso de dos resultados: (a) la ponderación de las propiedades relacionales entre los centros urbanos que sostiene diversos conceptos relacionales o funcionales sobre las localidades, tales como área de influencia, gravitación, red, policentrismo, jerarquía y sistema; y (b) la distinción entre las localidades del área metropolitana de Montevideo (en total 79 localidades conurbadas para el Censo de 2011), de las "ciudades intermedias" (119 localidades no metropolitanas según el Censo de 2011) y las pequeñas localidades menores a 5000 habitantes (419 localidades en 2011). Subyacen a todas estas nociones la teoría de que las localidades de un país conforman un sistema urbano, de relaciones funcionales y jerárquicas, multinivel.

El enfoque histórico estaría presente en una gama muy variada de trabajos como Álvarez Lenzi (1973), Barrán & Nahum (1967), Barreto (2011; 2014), Barrios Pintos (2000[1972]; 2009), Bereta (2012), Bértola (1991), Cocchi et al (Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977), Díaz (2004), Jacob (1981), Klaczko (1981), Moraes (2012), Petrucelli y Fortuna (1976), Travieso (2017), entre otros. Se expresa en la investigación sobre la historia de la arquitectura, en la historia económica regional y en la historia de sectores económicos varios (ganadería, agricultura, industria, turismo, ferrocarriles, bancos, etc.). Tres son las ideas centrales que extraemos de este enfoque. En primer lugar, el objeto de estudio "localidad" es ante todo un poblamiento. En segundo lugar, cada poblamiento es resultado de un encadenamiento de fenómenos históricos que se retrotraen del siglo XX a los del siglo XIX, y de éste a la época colonial. Hemos interpretado este concepto como la "larga duración" de Ferdinand Braudel (1957). Una tercera idea radica en que el territorio, al menos en Uruguay, y por herencia colonial heredada por el estado independiente, ha sido socialmente construido con centro en la intervención del Estado (o de su "presencia en hueco"). Asociamos aquí el concepto de "espacialización social" que tomamos de la geografía humana (Paasi, 1986) y de la sociología espacial (Shields, 1991).

El enfoque social está presente en los trabajos de CLAEH/CINAM (1963), DGEC (DGEC, 1989), Calvo (1999, 2014), Filgueira & Kaztman (1999), en Veiga (1991; 2009), Rodríguez Miranda (Rodríguez-Miranda, Bonino, Viejo, & Cal, 2012; Rodríguez-Miranda, Siniscalchi, Wiliband, & Martínez-Gálarraga, 2019; Rodríguez-Miranda & Menéndez, 2020) y en Aguiar et al (Aguiar, Borras, & Cruz, 2019). Principalmente anclado en la sociología y en la economía, podríamos decir que se concentra en el estudio de los mecanismos colectivos, públicos y privados establecidos para la provisión del bienestar, y más generalmente, en los cambios y persistencia observados en el desarrollo socioeconómico. A diferencia del enfoque urbanista, podría decirse que tiene un enfoque segmentado, centrado en la medición y asociación de propiedades analíticas y absolutas de los territorios. La noción que aquí usamos de estructura de bienestar se deriva del trabajo de Carlos Filgueira. Haremos uso además de las estimaciones hechas sobre el desarrollo, producción y pobreza a nivel departamental y regional.

Nuestro abordaje se define en forma interdisciplinaria como socio-histórico-espacial y se apoya en primer lugar en una revisión del enfoque histórico de la larga duración que piensa el territorio en términos de regiones, complementándolo con las ideas centrales del enfoque social de la estructura de bienestar, y con una modelización de los territorios en términos multinivel.

1.3. Tipos de poblamientos: un enfoque general

El conjunto de estos trabajos explora la plausibilidad de una hipótesis que proponemos sea complementaria a otras que se han formulado para explicar las singularidades de la estructura social de Uruguay. Propone que, al considerar la larga duración (Braudel, 1959) comenzando en el período de la colonia, la acción estatal directa o admitida configuró una *heterogeneidad estructural en la fundación de localidades,* cada una caracterizable en términos de un “tipo ideal”[1] de poblamiento o de localidad. Sintéticamente, la fundación de poblamientos es una fuente de heterogeneidad estructural en Uruguay.

Esta heterogeneidad está definida por la combinación de cuatro dimensiones que consideramos para elaborar los “tipos de poblamiento”: (i) la clase de agentes fundadores y los títulos que detenta para realizar los actos fundacionales; (ii) el trazado del poblamiento, con el consiguiente ordenamiento del territorio urbano, sub-urbano circundante y rural; (iii) los pobladores allegados por la convocatoria fundacional, sus títulos de dominio y sus obligaciones; y (iv) el status del poblamiento en materia de auto-gobierno municipal y de impartición de la justicia civil (y también penal por lo menos hasta la década de 1890). Examinemos a continuación con mayor detalle estas cuatro dimensiones y las variaciones que permitirán identificar tipos de poblamiento.

[1] En el sentido que Max Weber le dio a este instrumento metodológico.

Los diferentes tipos de poblamiento que aquí tratamos describen cómo los fundadores variaron a lo largo de las dos centurias analizadas. Primero fue el Rey y sus delegados en la administración estatal colonial, aunque fueron varios y notorios los particulares que por instalación de una capilla o directamente por ocupación, y en algunos casos por "denuncia de la tierra", configuraron aglomeraciones, que no siempre fueron reconocidos por el Estado. Las últimas poblaciones tuvieron ya a particulares como fundadores, aunque en pocos casos hubo actuaciones estatales homologando lo hecho bajo una doctrina "liberal" que legitimó el negocio inmobiliario de fundación. La inmensa mayoría de localidades existentes en 1908, y también en 1963, III y IV Censos de Población respectivamente, contó con poblados surgidos por acciones particulares sin ninguna intervención estatal, poblamientos "informales" establecidos al "filo de la ilegalidad".

El trazado del poblamiento también varió a lo largo del tiempo considerado. Las Leyes de Indias, sobre las cuales trabajamos extensamente, ordenaron una forma singular y característica de planta urbana: el "damero colonial". Sin embargo, el significado del ordenamiento territorial excede a las formas urbanísticas: tiene que ver con la especialización funcional de espacios: planta urbana, ejidos, chacras y estancias. La típica fundación de tipo "indiana" instituía una jurisdicción territorial que podía alcanzar los 70 kilómetros circundantes (15 leguas castellanas). Dentro de ella, confería dominio sobre un solar urbano, una chacra y una estancia (originalmente llamada caballeriza o peonazgo, según la jerarquía militar del español agraciado). Los tipos de poblamientos de fines del siglo XIX apenas respetaban ciertas normas de trazado urbano, modificaron o suprimieron el significado funcional del ejido y ya no contemplaban distribución de tierras en el "extramuros". Pero también estos ordenamientos se diferenciaban en el modo de adquirir el dominio: desde la donación real hasta la compraventa del solar o la ocupación sin permiso de tierras fiscales o privadas.

La colonización española del territorio al oriente del Río Uruguay instaló pobladores europeos: canarios, gallegos, asturianos se radicaron sobre todo en la Gobernación de Montevideo. Pero también está bien documentada la presencia de africanos, libertos o los más, traídos como esclavos, sea para labores urbanas o en las chacras y estancias dentro de los estamentos fundacionales. Fuera de aquel territorio, los pobladores forman una importante heterogeneidad étnica, lingüística y geográfica: originarios de otras regiones del Virreinato (Córdoba, Buenos Aires, Paraguay), pero también y sobre todo portugueses sobre la frontera. Y no solo al norte del Uruguay: es de recordar que los azorinos traídos por Ceballos de su campaña de Río Grande fueron asentados en el pueblo de San Carlos. Los indígenas, particularmente guaraníes, conformaron una parte en los poblados: Santo Domingo surgió como "pueblo de indios", y Paysandú nació por realojo de los guaraníes, Santa Rosa lo fue en su primera fundación con Rivera en 1829 y también San Borja (Sans & Barreto, 1997; Barreto, 2011; Barreto, 2009). Ahora bien, más importante que esta diversidad, lo cierto es que la fundación creó una estructura de relaciones sociales con base

en el modo en que se adquirió el dominio sobre la tierra por parte de los pobladores. Las fundaciones de tipo “indianas” concedieron solares, chacras y estancias, generando una clase de propietarios, y su complemento (trabajadores rurales y esclavos), además de comerciantes y funcionarios. Las localidades liberales crearon una clase de pequeños propietarios, personas o familias capaces de adquirir por compraventa el solar que el negocio inmobiliario les ofreció. Los rancheríos en cambio, generaron por aglomeración “propietarios solo de su prole”, personas sin empleo estable, o expulsados de su anterior posición como allegados en las estancias a raíz de la asalarización. Las colonias agrarias ensayaron nuevamente generar una clase de propietarios de tierra, sea por donación, sea por compra venta a plazos.

La institucionalización del territorio incluyó una cuarta dimensión que se puede visualizar desde las Leyes de Indias a raíz de que los españoles trasladaron a América las normas municipales castellanas. Las localidades indianas contaron o pretendieron contar a poco de su fundación con autoridades capitulares, un Cabildo o “medio cabildo”, según el número de pobladores. Esto es, autoridades en su origen elegidas por los “vecinos originarios” que administraban las materias municipales, la policía, la hacienda y la justicia (civil y penal) en la jurisdicción. Ya antes de la primera Constitución de 1830 los cabildos fueron suprimidos y, en ese acto, el liberalismo también excluyó la dimensión político-judicial preceptiva que tenía el poblamiento en las Leyes de Indias. Fue una excepción que las nuevas localidades accedieran a contar con Juntas Auxiliares Económico-Administrativas, Juez de Paz o Juntas Locales (luego de la Constitución de 1917). Pero de nuevo, la gran mayoría de localidades careció de gobierno local, sea político o judicial. La institución de espacios de acción colectiva y de representación del poblamiento fue excluido, con la excepción tal vez notable de algunos proyectos de colonización agraria que fueron enfocados en una perspectiva de identidad colectiva (étnica, geográfica, religiosa).

1.4. Tipos de poblamiento y estructura social

Nuestra segunda hipótesis es que estos tipos fundacionales de poblamiento crearon una estructura social relativamente estable y perdurable. El agente legitimado para la fundación, el ordenamiento territorial trazado y el modo de adquirir el dominio (y la extensión de éstos) en los poblamientos, configuraron la estructura de clases sociales, que fue más o menos heterogénea según el tipo. Las localidades indianas establecieron una estructura social policlasista que incluía terratenientes, comerciantes, (pocos) funcionarios reales, trabajadores, esclavos, allegados. Las localidades liberales de la segunda mitad del siglo XIX, en razón del modo compraventa de adquirir el dominio, convocaron restringidamente una clase intermedia de pequeños propietarios que podían invertir ahorros en esos solares. Si en estas localidades “liberales” la estructura social ya era menos heterogénea que en las anteriores, hipotetizamos que las localidades “informales” conformaron un monoclasismo

con la fuerza de trabajo rural proletarizada, expulsada de las estancias a raíz del alambramiento del campo y de los cambios en las relaciones laborales subsiguientes.

Al decir de Lefebvre (2013 [1974]), cada tipo de poblamiento construyó territorialmente estas relaciones sociales de producción y de distribución, conjuntamente con esquemas de conocimiento y espacios de representación. Esta producción social del espacio fue perdurable, sin perjuicio de reconocer que luego de los primeros pobladores se desataron procesos de concentración de la propiedad, así como empobrecimiento y proletarización de algunos pequeños propietarios o la conformación de importantes fortunas basadas en el comercio (legal o ilegal) de cueros, yerba mate, tejidos, etc. Pero tal estructura se sobrepuso a la colonia.

En los términos que hemos presentado anteriormente los actos de poblamiento original pueden entenderse entonces que instituyeron en el territorio una pieza de estructura social, no solo urbana ni siquiera local, sino regional, que fue haciéndose "nacional" a lo largo del siglo XIX, comenzando por las Asambleas Artiguistas y terminando con el trasfondo social de las Revoluciones de 1897 y 1904.

1.5. Tipos de poblamiento y estructuras de bienestar

Nuestra tercera hipótesis vincula el enfoque socio-territorial con la estructura proveedora del bienestar, es decir con el problema genérico de la política social. En esta hipótesis distinguimos por un lado los tipos de poblamiento que trabajaremos a continuación en su configuración o propiedades fundacionales; y por otro lado, lo que denominamos "estructuras de bienestar". Previamente, debemos establecer con alguna precisión qué se entiende por bienestar.

En general, los estudios del bienestar en Ciencia Política y en Sociología suelen abordarse desde dos enfoques distintos, aunque internamente relacionados. Por un lado, el enfoque de Thomas Humphrey Marshall (1950) sobre las tres esferas de la conformación de la ciudadanía: civil, política y social. Por otro lado, el enfoque de Gösta Esping Andersen (1993) centrado en la articulación entre el Estado y el Mercado para conformar "regímenes" o "mundos" típicamente diferenciados respecto de la provisión de bienes y servicios socialmente definidos para el bienestar de los habitantes de un territorio.

La premisa básica en ambos enfoques sostiene que, en las sociedades capitalistas, los bienes y servicios requeridos para el bienestar son principal (y cronológicamente primero) adquiridos en el mercado, en tanto *mercancías*. En ambos enfoques también se supone que el ingreso requerido para pagar el precio de esas mercancías surgiría principalmente del mercado de trabajo a través de los salarios. El conjunto de ambas suposiciones conlleva una

tercera: el análisis de bienestar propuesto desde ambos enfoques supone una sociedad que funciona típicamente bajo los parámetros del modo de producción capitalista.

Una consecuencia socioeconómica evidente surge de la provisión mercantil de los bienes y servicios necesarios: ¿cómo se solventa la compra por quienes no tienen ingresos laborales suficientes o directamente están fuera del mercado de trabajo? La repuesta requiere de una distinción entre el capitalismo y la sociedad feudal, tal como se plantea en el siguiente párrafo:

> *La previsión social de tipo tradicional se dirigía a un mundo que no estaba mercantilizado completamente. Así, en la Edad Media lo que decidía la capacidad de una persona para sobrevivir no era el contrato laboral, sino la familia, la Iglesia o el señor. La plenitud del capitalismo comportó el debilitamiento de la protección social "premercantilizada". Cuando la satisfacción de las necesidades humanas llegó a implicar la adquisición de mercancías, el problema del poder adquisitivo y de la distribución de los ingresos se convirtió en algo importante. (Esping-Andersen, 1993)*

Esping-Andersen, así como la corriente "clásica" de los análisis de bienestar, trabaja sobre lo que se denomina la "desmercantilización" de la provisión del bienestar como objeto de un grupo de políticas públicas denominadas "sociales" emergentes en el siglo XIX[2]. Su interés radica, en particular, sobre tres de ellas: las pensiones, las jubilaciones y las transferencias por situaciones de enfermedad o de desempleos.

Básicamente, el análisis comenzó concentrándose en las fuentes y niveles de los ingresos percibidos de aquellos trabajadores que por razones de edad o por accidentes laborales dejaban de trabajar. La percepción de ingresos sustitutivos de la retribución laboral se identificó por diversos medios, no necesariamente bajo el concepto de un "seguro" y se exploró la relación de aquellos con aportaciones forzosas y ahorros voluntarios que pudieran haber hecho en sus períodos de actividad.

Ahora bien, este enfoque fue extendido luego para considerar el bienestar que disponen aquellos que por alguna propiedad demográfica o biológica no han tenido hasta el presente un vínculo con el mercado de trabajo. Esta segunda categoría social está integrada por cuatro grupos distintos. En primer lugar, los sujetos que una sociedad denomina jurídicamente "menores" y que por consecuencia no están legalmente habilitados a tener contratos de trabajo. En segundo lugar, los adultos inactivos donde destacaban particularmente las

[2] Debe recordarse que durante el período "Isabelino", se promulgaron leyes de pobres que preveían asistencia social para los insolventes (mendigos, desocupados, migrantes, etc). Ver Marshall (1951). También en un sentido sociológico son muy interesantes las descripciones hechas sobre las condiciones de vida y trabajo del proletario hechas por Engels (1845) y por Marx en el capítulo sobre la "Jornada de Trabajo" (1867[1983]).

mujeres[3]. En tercer lugar, aquellas personas que padecen una enfermedad crónica que disminuye su capacidad de trabajar en algún aspecto; aquí están aquellos que son sordos, ciegos o mudos, así como las personas con "capacidad intelectual reducida" o que tienen una enfermedad mental inhabilitante.

Una tercera categoría objeto de la política social son aquellos que, en términos temporales más breves, transitorios y no necesariamente drásticos, requieren la satisfacción de necesidades de bienestar. Uno de los más destacados es la categoría de los enfermos y la atención de su salud: gastos médicos, medicación, cuidados durante la convalecencia, gastos de hospitalización. Estos fueron temas abordados en la órbita privada, con acceso vía del mercado o vía de la familia/comunidad.

Si esta primera línea de teorización relativa a la "desmercantilización" y subsiguiente "estatización" del acceso al bienestar de los empleados resultaba importante a la luz de las primeras reformas sociales impulsadas por ejemplo por Bismark, el problema conceptual y político que generaba la segunda y la tercera categoría social fue más complejo de resolver. Dejando a un lado a los menores y a las mujeres (siempre y cuando convivieran con un "varón empleado" que además es proveedor del hogar), el desarrollo mismo de la "ciudadanía social" hizo progresivamente más importante la pregunta sobre qué origen tienen los fondos que solventan el bienestar de aquellos. Hasta que el Estado se hace cargo, fue claro que la atención (y por consiguiente la producción de bienes y servicios) provendría de la propia familia y/o de redes familiares o comunitarias, bajo un esquema no mercantilizado. Por consiguiente, el avance en la provisión del bienestar tuvo como segundo eje conceptual la reconstrucción del proceso de "desfamiliarización" y su consiguiente "estatización"[4].

Sea por desmercantilización, sea por desfamiliarización, lo cierto es que la conformación y ampliación de una ciudadanía social ha demandado al Estado la creación de nuevas entidades de variada naturaleza jurídica con la función especializada en la regulación, recaudación, distribución y control en el acceso a los bienes y servicios del bienestar. Esta ampliación por diferenciación y especialización funcional del aparato del Estado (v.g. nuevos sectores de actividad pública), ha tenido su correlato a nivel territorial. La provisión de estos servicios y bienes al ciudadano requieren de una proximidad geográfica relevante toda vez que se hace explícita una preocupación por la accesibilidad. Para el Estado estas nuevas actividades implicaron no solamente un rubro permanente de gastos (con la consiguiente preocupación por contar con los ingresos regulares) sino también una inversión en muchos casos abultada.

[3] La idea de la "mujer ama de casa" puede ser rápidamente descartada si se revisa por ejemplo, el texto de Engels (1845).

[4] Cabe consignar que la literatura no descarta ni minimiza el hecho de que se ha producido de una progresiva mercantilización de bienes y servicios que antaño se producían familiarmente. Al respecto y como indicio, bastaría observar cómo ha evolucionado el rubro "comidas fuera del hogar" en las sucesivas Encuesta de Gastos levantadas en América Latina desde los años de 1990 al presente.

Fue necesario hacer presente en el territorio una dependencia de aquellas nuevas entidades, construyendo edificios apropiados, equipándolos y contratando empleados, y desarrollando una administración de tipo burocrática en el sentido de Weber (Weber, 1999).

Podría decirse que el primer organismo que cumple con esta propiedad fue la “Educación Pública” a través de la “escuela primaria o elemental” que se empieza a extender tanto en las ciudades como en las áreas rurales desde el último cuarto del siglo XIX por varios países de Europa y de América. Una segunda conformación fue la atención de la salud: ésta evolucionó de una política social privada implementada desde el siglo XV por las organizaciones religiosas primero, y luego también por “hermandades”, y avanzó hacia fines del siglo XIX mediante la creación de una red de centros públicos de atención sanitaria de diversas entidades. En el caso de Uruguay, respectivamente la desmercantilización ocurrirá con el Decreto Ley de Educación Común de 1877 y con la Ley 3724 que creó la Asistencia Pública Nacional en 1911.

1.6. Estructura del libro

Con el escenario conceptual e histórico propuesto en las líneas anteriores, este libro presenta una estructura capitular que, contado este apartado introductorio, pone a disposición diez artículos que recorren categorías centrales para la propuesta conceptual y para la contrastación de las hipótesis planteadas.

Los capítulos dos y tres son introductorios y ofrecen un telón de fondo para las exposiciones subsiguientes. Así, el capítulo dos presenta el abordaje metodológico general y las decisiones de diseño que transversalizan los esfuerzos de investigación de esta publicación. Incluye la delimitación y definición de la unidad de análisis central, una descripción de las fuentes de información y su combinación, recorre las técnicas de análisis principales y los indicadores seleccionados. En el capítulo tres, por otro lado, se ofrece un ensayo de periodización histórica del territorio en análisis, que se extiende al menos desde el siglo XVII colonial hasta la segunda mitad del moderno siglo XX.

El capítulo cuatro inaugura los artículos particulares, centrados en cada una de las tipologías propuestas, pero en este primer caso no con una tipología específica de localidad sino con una especificación regional: la frontera noreste. Recorre así las características geográficas, históricas y políticas que han producido ese territorio de forma más o menos difusa, más o menos delimitada a lo largo de la historia uruguaya. Sus insumos van desde la consideración de la geografía física, el proceso geopolítico colonial y el estudio demográfico de las migraciones y poblamientos de las localidades de la frontera.

Los capítulos que van del cinco al nueve, por otro lado, sí se enfocan en la definición, caracterización y operacionalización de tipos de localidades propiamente dichas. El capítulo

cinco propone el tipo de localidades *indianas* para identificar aquellas fundadas durante el periodo colonial a partir del mecanismo institucional de las Leyes de Indias. El capítulo seis, siguiendo también las propiedades fundacionales de los poblamientos, desarrolla los tipos de localidad *liberal* e *informal,* identificando con esas categorías aquellas originadas principalmente durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX no mediante iniciativa estatal sino privada, y en algunos casos posteriormente legalizadas (en el caso de las liberales). El capítulo siete, observando el mismo periodo histórico, se extiende sobre los *rancheríos* como microlocalidades de difusa identificación en las fuentes censales y geográficas por su extrema informalidad y su marginalidad.

Considerando ahora otros agentes interventores en los poblamientos, los capítulos ocho y nueve se centran en los *pueblos ferrocarrileros* y las *localidades corporativas* respectivamente, dilucidando en el primer caso la influencia de los ramales ferroviarios extendidos desde finales del siglo XIX sobre la fundación de localidades, y en el segundo los poblamientos que se configuran en torno a la existencia de una o dos empresas en el territorio, hacia mediados del siglo XX.

Estos capítulos tipológicos se extienden en la delimitación de cada categoría mediante la discusión conceptual y la revisión de antecedentes, en la operacionalización de los conceptos definidos, en la identificación de los casos para Uruguay a partir de las fuentes disponibles y, finalmente, en la contrastación de algunas de las hipótesis transversales propuestas antes.

Finalmente, el capítulo diez cierra esta publicación con una discusión en torno a las *colonias agrarias,* volviendo a considerar así una iniciativa pública pero esta vez destinada no a la fundación o legalización de localidades sino a la distribución de tierras. No se considera aquí un tipo de localidad entonces, porque no se advierte una distinción urbana/rural, sino un tipo de poblamiento de marcado carácter rural.

2. Metodología

Tabaré Fernández, Sofía Vanoli y Andrés Wilkins

2.1. Introducción

Este capítulo presenta una visión general de la estrategia metodológica adoptada para los distintos trabajos emprendidos en esta primera parte del proyecto. Cada capítulo luego presentará algunos problemas específicos que debió afrontar, así como las decisiones que pudieran afectar la validez de las inferencias.

El primer problema metodológico fue la determinación de la unidad de análisis. En el proyecto que enmarca esta publicación se expuso que nos abocaríamos a las *localidades,* aunque esta definición primera no nos circunscribía a un análisis "urbano", en el sentido de la distinción habitual en la sociología entre "urbano" y "rural". Sin embargo, el principal problema era la multiplicidad de perspectivas teóricas para la definición de localidad, muchas veces complementarias y otras antagónicas. Las referencias de la Geografía Humana adoptadas conceptualizan que por "localidad" ha de entenderse un espacio geográfico delimitado institucionalmente; la Historia nos presenta evidencia de que tales delimitaciones institucionales tuvieron importantes cambios porque la forma del "Estado" no fue única, ni siquiera estable; y la Sociología nos presenta que las instituciones cristalizan temporalmente el resultante de esquemas de acción que los actores adoptaron o impusieron en la medida en que eran eficaces para dirimir conflictos distributivos.

El segundo problema metodológico tuvo relación con las observaciones. En razón del objeto construido, la estrategia metodológica enfrentó un problema importante sobre las fuentes de información. Habiendo descartado la producción primaria de datos (por ejemplo, mediante trabajo en archivos), la investigación quedó restringida al uso de fuentes secundarias de diverso tipo, muchas de ellas resultados de investigaciones anteriores en Historia, en Demografía o en Sociología. No en vano, la más simple tarea de conformar un listado de "localidades" resultó en nada sencilla, requiriendo de múltiples triangulaciones entre fuentes documentales, otras investigaciones, consulta a expertos y revisión de la información censal disponible.

El tercer problema metodológico abordado fue la operacionalización de los conceptos en indicadores que pudieran ser observables en una amplia diversidad de fuentes de información y para más de 200 años de historia. Claramente, nos enfrentamos a un ejercicio de comparación histórica. Siendo consecuentes con la definición historicista de la institucionalización de territorios, solo fue posible una definición general que debió ser

especificada en cada período histórico y que luego quedó acotada por las mismas características de cada fuente de información.

En síntesis, la descripción de la relación de la administración estatal y de los privados con los procesos fundacionales en las diferentes épocas, y la elaboración de una tipología (presentada en los capítulos 5 a 10) han sido desarrollados con base en una estrategia multimétodo que combinó fuentes de información secundarias documentales (mapas, documentos oficiales y marco legal) y estadísticas (Censos de Población 1908 y de 1963, toponímicos oficiales).

2.2. Unidad de análisis

El estudio de las localidades como entidades territoriales proveedoras de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas no constituye un área de acumulación sistemática de investigación en las Ciencias Sociales, tal como puede constatarse de la revisión de antecedentes. Por un lado, el análisis del bienestar y en particular de la pobreza rara vez incluye, entre sus determinantes, el nivel de análisis de la localidad (Fernández, Borrás, & Ezquerra, 2017). Por otro lado, el estudio de las localidades ha evolucionado hacia una clara necesidad de establecer conexiones teóricas y testeos empíricos con los procesos históricos de regionalización y con los procesos nacionales ligados a los modelos de desarrollo (Martínez & Altmann, 2016; Rodríguez-Miranda & Menéndez, 2020; Martínez, Delgado, & Altmann, Sistema Urbano Nacional. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros, 2016).

El primer problema en ese marco ha sido definir teórica y luego empíricamente qué es una localidad. Dedicaremos un primer apartado a presentar dos nociones con distinta amplitud que se encuentran en publicaciones oficiales y, podría decirse, aún vigentes en el país. Luego discutiremos una noción peculiar que denominamos "toponímica" que se encuentra en forma aislada en la bibliografía pero que resulta mucho más antigua y exhaustiva. En tercer lugar, citamos la noción elaborada por CLAEH/CINAM en 1963. Finalizaremos proponiendo una noción genérica de localidad.

2.2.1. Dos definiciones oficiales explícitas

En Uruguay ha habido dos enfoques explícitos sobre este punto, y un tercero que podría decirse implícito. El primero ha sido un criterio legal "estricto": es una localidad aquella que ha sido establecida como tal a través de una Ley o de un Decreto. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en una publicación ya probablemente desactualizada había identificado 174 localidades así creadas (INE, 2008). Sin embargo, este listado presenta algunas "relatividades". Por razones urbanas, los pueblos y villas creados dentro del Departamento de Montevideo, comenzando por Cosmópolis establecida en 1834, no están contempladas en

forma independiente sino subsumidas dentro de la ciudad de Montevideo. Otras entidades de población de considerable densidad demográfica tampoco están contempladas como localidades, por ejemplo, Solymar, que tendrá existencia legal recién al ser incorporada como barrio de la novel Ciudad de la Costa, creada en 1994. El documento oficial de 2008 también resulta limitado cuando se trata de un análisis histórico. Por ejemplo, Colonia Valdense es constituida legalmente como "pueblo" en 1951, prácticamente un siglo después que se asentara la inmigración valdense en este territorio y desarrollara a partir de la colonización agrícola dos urbanizaciones: La Paz y Colonia Valdense. Finalmente, la definición jurídica de la localidad constituye un caso extremo del concepto de institucionalización del territorio por el cual se restringe a la administración estatal esta potestad en forma exclusiva. Esta noción es consistente con una doctrina: aquella establecida por las Leyes de Indias y continuada en nuestra legislación.

Ahora bien, existe también en nuestras estadísticas una noción más amplia de localidad. En el Censo de 1963, la entonces Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) del Ministerio de Hacienda, expresó una primera clasificación[5] de lo que desde entonces se llaman "entidades de población". Esta clasificación fue presentada como una ordenación de dos criterios:

> *"en primer lugar, su valor demográfico, es decir la entidad cuantitativa de la población y de la vivienda; en segundo término, todo el excedente se ha clasificado buscando tipificar la realidad geográfica y productiva que actúa como condicionante de dichos afincamientos". (DGEC, 1964, p. 22)*

El ordenamiento de "entidades de población" define la primera categoría como "Caserío" sobre la base de un umbral de separación promedial de 100 metros entre una vivienda de otra y un umbral mínimo aproximado de 10 viviendas. El criterio no estableció la geometría de esta distribución espacial de las viviendas, el cual podría seguir distintos patrones, tanto una figura irregular como también un segmento de recta de 1 kilómetro. Sin embargo, la identificación agregó un elemento identitario sin especificar la operacionalización: los habitantes debían reconocerse como miembros de un mismo colectivo. Los siguientes estratos ordenados son los centros poblados, pueblos, villas y ciudades. Es interesante que al distinguir el centro poblado del caserío la primera propiedad diferenciadora sea la densidad demográfica (aunque no se establece el umbral). Sin embargo, se agrega una propiedad que no estaba considerada ni dentro del aspecto demográfico ni dentro del aspecto productivo ni del geográfico: la dotación de servicios. Tampoco están definidos por comprensión o extensión qué y cuáles son los servicios considerados.

---

[5] Indicamos primera porque no se ha hallado en las publicaciones oficiales de los Censos de 1852, 1860 ni en 1908 indicación alguna en esta materia.

Esquema 1. Operacionalización del concepto de entidades de población. Censo 1963

Categoría	Operacionalización
Caserío	"Se considera al agrupamiento mínimo aproximado de 10 viviendas que se encuentran separadas entre sí una distancia promedial de 100 metros".
Centro poblado	"Para definirlo se parte de considerar un agrupamiento de mayor densidad de población que el anterior, pero que fundamentalmente cuenta con mayor categoría y número de servicios a la población. Puede considerarse un pueblo incipiente en formación"
Pueblo	"Responde al concepto legal vigente"
Villa	"Misma consideración"
Ciudad	"Misma consideración"

Fuente: DGEC, 1963 páginas 22 y 23.

Ahora bien, dicha publicación agregó otras categorías en las que no primaba el criterio demográfico (de umbrales mínimos de densidad) sino el productivo. Se trata de seis entidades: colonia (agrícola o agropecuaria); zona de huertos o chacras; puerto; campamento; balneario; estancia y parada de ferrocarril.

El organismo oficial contempla una categoría "viviendas aisladas" a la que define como "viviendas separadas totalmente de los agrupamientos rurales. Vale decir que no entran dentro de ninguna de las clasificaciones consignadas". Reafirma luego que es residual.

Finalmente, se agregan dos categorías adicionales cuya definición se desprendería de la geografía física, tales como "islas", o "bahías". El documento de la DGEC aclara que se trata de una enumeración no taxativa. Cabe acotar que al final de cada uno de los boletines departamentales, la DGEC incluyó una lista de las "entidades de población del departamento", cada una con su categorización. Sin embargo, en estos listados no figuran sistemáticamente aquellas consideradas "viviendas aisladas", aunque sí las "estaciones de ferrocarril", "las zonas de chacras", las "colonias" y "campamentos". En total, las publicaciones departamentales del Censo de 1963 identificaron 1118 "entidades de población".

2.2.2. Toponimia y localidad

En una publicación posterior, hecha en 1971 por la DGEC y autoreada por su Director, el Cr. Hugo Davrieux, denominada "*Índice toponímico de los lugares poblados del Uruguay*", la noción de localidad resulta a todas luces distinta, cuando se constata que, a pesar de estar expresamente indicado que la base empírica es el Censo de 1963, se listan 5209 localidades. Al comparar en la propia lista las localidades reportadas se encuentra que para 4091 sólo está registrado su nombre y la sección censal. Se desprende así que el criterio que organizó el listado es el "toponímico", el cual no es novedoso en la bibliografía sobre poblamiento. Sin embargo, el Índice de Davrieux no incluye ninguna nota metodológica sobre (i) el origen de los nombres y la forma de dirimir entre nombres distintos para un mismo espacio si los

hubiera; (ii) la fecha histórica en que tal nombre fue registrado (contemplando cambios de nombre en el tiempo); ni (iii) los criterios establecidos para incluir o no en el listado un espacio geográfico que recibe el nombre. Esto permite hacerse una idea más clara de que este tercer criterio operacional de localidad resulta el más complejo y el más ambiguo de todos los que se encuentran a disposición.

La más renombrada publicación que emplea el criterio toponímico se corresponde al "Diccionario Geográfico del Uruguay", cuyo autor fue el maestro y geógrafo Orestes Araújo. Tuvo una primera edición en 1900 y una segunda en 1912, corregida y aumentada. Claramente, el objetivo fue listar espacios geográficos con nombre propio: arroyos, costas, cerros, sierras, ríos, lagos, lagunas y también poblados. Dentro de estos, el autor consideró aquellos ya establecidos por la época (fueran o no oficiales) así como también "proyectos urbanísticos" que habían sido presentados a través de la prensa, por ejemplo. Ahora bien, tampoco aquí es posible identificar un criterio explícito para nombrar un poblamiento.

2.2.3. La localidad es un centro de servicios

La Sección B del estudio monumental realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) para el Ministerio de Ganadería en 1962, "*Situación Económico Social del Uruguay Rural*", tuvo por objeto la "*organización del territorio*" y se ocupó particularmente de dos unidades de análisis: la localidad y el área de influencia[6]. Para esto, relevó y sistematizó información de 257 localidades (Cuadro B-I-5, pág. 174).

Lo novedoso y destacado respecto del problema de la unidad de análisis es su conceptualización superadora de la diferencia urbano/rural. La publicación sostiene que no tuvo por objeto "*un estudio de los núcleos urbanos en tanto tales, sino como centros de servicios*" (CLAEH / CINAM , 1963, pág. 163). Estos se conceptualizaron como proveedores no solo de una planta urbana específica, sino como centros de un "área de influencia": "*[t]odo núcleo de bienes y servicios genera un haz de relaciones y crea determinadas áreas de convivencia o unidades territoriales de base; engloba y atiende población dispersa; le permite satisfacer en mayor o menor grado determinado tipo de necesidades*" (CLAEH / CINAM , 1963, pág. 163).

La finalidad última del estudio, lo explicita nítidamente, era la planificación del desarrollo regional, proponiendo un nuevo ordenamiento territorial como estrategia central, ideas que cobraban fuerza por aquel entonces impulsadas desde la CEPAL y del recientemente creado Instituto Latinoamericano de Planificación Económico y Social (ILPES), entidades ambas que vieron reflejo en la creación de la Comisión Inversiones y Desarrollo del Estado (CIDE)

[6] En otros apartados fueron objeto de estudio las unidades "empresas agropecuarias", "residentes", "mercados de bienes" y "las regiones".

y posteriormente en la creación constitucional en 1967 de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Así se expresaba:

> *"[E]ste enfoque tiene la finalidad de comenzar a 'territorializar' los problemas socio-económicos y esbozar una posibilidad de instaurar un espacio geográfico estructurado, instaurando unidades a acondicionar, en función de características geográficas, económicas, demográficas o socio-culturales. Pretende abordar la necesidad de un ordenamiento territorial, es decir una organización racional del espacio, que mediante la implantación de equipamientos apropiados, permita la explotación óptima de los recursos naturales y cree el marco más adecuado para el desarrollo humano de sus habitantes". (CLAEH / CINAM , 1963, pág. 163)*

En síntesis, CLAEH/CINAM (1963) asentaron que localidades, vistas desde el territorio, se conceptualizaran como centros de servicio tanto para una planta urbana como para un área de influencia, la cual puede ser tanto rural, como incluir también otras áreas urbanas. El territorio está configurado como estructuras anidadas de localidades. Se hace preciso incluir las propiedades relacionales además de las propiedades absolutas o analíticas de cada localidad[7]. Ahora bien, cuando la observación se concentra desde la provisión de cada servicio analíticamente distinguido, se concluye que la delimitación de las áreas de influencia no es necesariamente congruente o coincidente en el territorio. El cruce de ambas perspectivas parece relevante a la hora de avanzar en un concepto que supere las limitaciones planteadas.

2.2.4. Localidad: género y diferencia específica

Conforme a esta revisión de criterios para definir una localidad, entendemos que debemos inscribir la noción de localidad en una definición genérica. Una localidad es *un tipo de poblamiento* en el espacio geográfico. Por lo tanto, deberemos conceptualizar qué entendemos por poblamiento.

En su acepción más general, tanto una como la otra noción concuerdan con la propuesta por la DGEC: **un conjunto de viviendas** que ocupan un espacio físico al cual se le ha dado un nombre. A su vez plantea esta primera definición el problema de distinguir cuándo estaríamos ante "viviendas aisladas" y cuándo estaríamos frente a un tipo de poblamiento. Para simplificar, podríamos utilizar el término "espacio habitado" para la categoría taxonómica superior "familia" y buscar precisar el género poblamiento antes de continuar con la especie "localidad".

La diferencia entre la habitación del espacio y el poblamiento nos enfrenta a la determinación del umbral análogamente a como es planteado por la DGEC (i.e. la diferencia

[7] Estos términos refieren a la clasificación de propiedades propuesta por Lazarsfeld y Menzel.

de “viviendas aisladas” y de “caserío rural”). Esto parecería hacer necesario una segunda propiedad genérica en el concepto. Un poblamiento está conformado tanto por un conjunto de estructuras arquitectónicas domésticas (i.e. varias viviendas) así como **una estructura mínima de servicios**. En el primer aspecto, existe una propiedad cuantitativa: un poblamiento implica (al menos) más de una vivienda. Sin embargo, la segunda propiedad agrega una cualidad, puesto que un conjunto de dos o tres viviendas (de cualquiera fuera el tipo) no sería una condición suficiente para determinar que existe un poblamiento en el territorio como categoría distinta a encontrar un territorio habitado. Precisamente, la tipología de CLAEH/CINAM que introduce la noción de “centros de servicio” establecía ese umbral mínimo de diferenciación y especialización funcional de la arquitectura localizada en un poblamiento: un almacén de ramos generales y una escuela rural. A través del primero se identifica la incorporación de un poblamiento a una red de distribución de bienes (integración al mercado privado), por la segunda se hace presente el Estado.

Si se hace abstracción de los aspectos específicos, lo que destaca esta idea es que un poblamiento es un conjunto de propiedades relacionales que vinculan las viviendas y los eventuales servicios, configurando en el territorio una diferencia entre lo doméstico (una vivienda y su predio donde se desarrolla la vida del hogar) y una arquitectura destinada a cumplir con funciones propias de la vida “extra- hogareña”. En el caso de CLAEH/CINAM estas funciones tenían por destinatarios a varios hogares y las relaciones establecidas adquirían la *forma* de mercantiles (compra-venta) o la *forma* de relaciones de derecho (asistencia a la escuela). Detrás de estas dos formas de relación está una noción más general que es la noción de ciudad. Esta tiene en su origen la misma raíz que la noción de ciudadanía: esto es titularidad de derechos frente a otros más allá del espacio doméstico. Precisamente, el ejercicio de la ciudadanía civil requiere al menos de una esfera: el mercado (de bienes o de trabajo), eventualmente agregándosele otra esfera de la constitución de la voluntad colectiva (la ciudadanía política) y finalmente la esfera de los derechos sociales (Marshall, 1950). Con este fundamento, la relevancia de la noción de centro de servicios está en que permite detectar la diferenciación espacio doméstico / espacio ciudadano, aún en su mínima expresión de ciudadanía civil. El problema teórico de este concepto, sin embargo, está en su inscripción dentro de la economía capitalista que para el caso de Uruguay, podría decirse que resultará propia a partir de la década de 1870. Dicho en otras formas: los poblamientos de la época colonial, tanto en las indias españolas como en las tierras portuguesas del Brasil, comenzaron en muchas ocasiones por la aglomeración en torno a una capilla. Por lo tanto, resultaría anacrónico retrotraer aquella forma de “servicios” basado en el mercado y en el estado al período pre-capitalista. Pero se puede conservar la noción más general y abstracta que un poblamiento requiere una diferenciación funcional de la arquitectura en al menos dos funciones: viviendas y un servicio colectivo (que puede ser la “atención espiritual”).

Hasta lo establecido en el párrafo anterior, no podríamos diferenciar un poblamiento (el género) de una localidad (especie). Por lo tanto, debemos avanzar en una primera propiedad *específica*, y enunciar, por ejemplo, que la localidad es un tipo de poblamiento distintivo frente a los otros tipos que resulta de un ordenamiento, de una institucionalización, de la diferencia urbano/rural en el espacio físico. Una localidad no es solo un conjunto de estructuras arquitectónicas y una estructura de servicios, sino también un trazado urbano (aunque no necesariamente uno planificado, ni menos aún un trazado oficial). Una localidad implica una discontinuidad, un límite entre lo urbano y lo rural, aun cuando este límite pueda ser impreciso, difuso, cambiante tanto en el tiempo como entre los sujetos que lo aplican.

Sin embargo, la localidad contempla también una segunda propiedad especifica: una localidad resulta de la institucionalización de una diferencia que se replica dentro del trazado urbano, delineado entre los predios privados, y la configuración consiguiente de un lugar de uso común, público. La idea mínima de trazado tiene relación con una de las propiedades marcadas por las definiciones oficiales: la constatación de un *patrón* de separación entre las viviendas. Esta separación fue expresada por la DGEC como la observación de una distancia entre viviendas, dando por supuesto que tal existencia resultaba ser el umbral menos comprensivo. El Censo 1963, sin embargo, incorporó la observación de un segundo umbral para la identificación de un trazado: el amanzanamiento y por complemento, la apertura de calles.

Estos elementos preliminares permitirán en cada uno de los siguientes capítulos formular una tipología de localidades. Los límites de estas distinciones se pondrán a prueba, tal como se apreciará al considerar el tipo “rancherío” y el “colonia agraria”, los cuales, provisoriamente a esta altura de la investigación, han sido catalogados como “localidad” el primero y como “poblamiento” el segundo. Se considerará hasta este momento a los rancheríos como localidades, ya que se testearán una serie de hipótesis de propiedades analíticas que son consideradas de rancheríos en las diferentes localidades. Por otra parte, las colonias agrarias, dado su carácter completamente abocado a la producción rural son consideradas como poblamiento.

2.3. Fuentes de información

Esta investigación requirió conformar un listado de localidades que incluyera aquellas que cumplieran las propiedades enumeradas en la previa conceptualización de la unidad de análisis.

A la complejidad de la operación dada por los problemas de umbral antes mencionados, se agregó que la identificación debería cubrir poblamientos fundados a lo largo de los 250 años observados. Históricamente, estas identificaciones han sido materia de los censos, es decir una operación de contabilidad realizada en un momento determinado. Sin embargo, y de

forma estricta, recién el IV Censo de Población de 1963 permite contar con este listado por localidades. A continuación, se detallan las fuentes y limitaciones de las fuentes consultadas para los siglos XVIII y XIX.

2.3.1. Las fuentes y sus problemas

En el período colonial, en particular a consecuencia del Reinado de Carlos III, las distintas jurisdicciones de los territorios hispanos comenzaron a levantar "padrones" o "censos" de población con alguna frecuencia. Es el caso de Montevideo, Santo Domingo de Soriano y de Minas. El proyecto "Pueblos y Números del Río de la Plata" radicado en la Facultad de Ciencias Sociales[8] relevó y sistematizó información sobre padrones coloniales, así como también de varios realizados desde el inicio de la Guerra contra la ocupación brasileña hasta después de la Guerra Grande: Canelones (1826 y 1836), Paysandú (1827), Soriano (1834 y 1836), Minas (1855). Estos trabajos tienen un gran valor demográfico dada la contribución que han tenido en el conocimiento de la historia económica y social del período: por ejemplo, han permitido describir cuán habitada estaba la campaña de la jurisdicción de Montevideo, previo incluso de la formación de poblados. Sin embargo, su carácter geográfico parcial no permite componer una lista de localidades del Uruguay.

El naturalista español Felix de Azara recorrió el Virreinato del Río de la Plata entre 1781 y 1800 donde el gobierno le "*encargó muchas y grandes comisiones*" y que "*para desempeñarlas tuve que hacer muchos y dilatados viajes, y que hice voluntariamente con el objeto de adquirir mayores conocimientos de aquellos países"* (Azara, 1847[1953], p. 4). Sus observaciones fueron publicadas bajo el título "Descripción e historia del Paraguay y del Rio de la Plata", primero en Madrid recién en 1847, luego en Asunción en 1896, y en Buenos Aires en 1953. En el capítulo XVII, "Breve noticia de los pueblos y parroquias existentes en el Gobierno de Buenos Aires", Azara incluyó un listado comentado de las localidades y su estimación de la población, que por su pretensión exhaustiva configura *de facto* el primer "relevamiento general del virreinato". La primera estimación que este proyecto toma proviene de la fuente de Azara.

Las fuentes censales, por lo tanto, son inexistentes en sentido estricto hasta mediados del siglo XIX y aun así insatisfactorias. Uruguay tuvo su primer Censo General de Población en 1852, durante la Presidencia de Juan Francisco Giró y el segundo Censo en 1860 siendo Presidente Bernardo Prudencio Berro. Nos referiremos a este período en varios de los capítulos a lo largo del libro. El III Censo recién se levantó en 1908, es decir 48 años después y que el IV Censo se levantó en 1963, es decir 55 años luego. Sin embargo, debe señalarse que existen limitaciones importantes en la publicación a la que se tuvo acceso (hecha en el "Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay", Libro XVIII, y Libro XXXII de

[8] Véase: https://pueblosynumeros.cienciassociales.edu.uy/ . Consultado el 5/11/2021.

la Dirección General de Estadística, en 1905). Más allá de reconocer el valor general que tienen los Censos de 1852 y de 1860 (DGE-MH, 1905), resulta que ambos Censos solo reportaron habitantes para las capitales de los departamentos, y para algunas localidades en Canelones, Colonia, Maldonado y Soriano. En los demás departamentos solo se presentaron agregados por Sección judicial. Por consiguiente, también estos dos Censos resultan parciales para nuestro objetivo.

En síntesis, dada la parcialidad de las fuentes para los siglos XVIII y XIX, nos propusimos reconstruir el listado de localidades estableciendo tres momentos: hacia 1810 coincidente con la finalización del periodo Colonial; hacia el año de 1910, próximo a la fecha del III Censo de Población de Uruguay; y para el año de 1963, fecha del IV Censo de Población.

2.3.2. Integración entre fuentes

La estrategia metodológica conllevó a la combinación de cinco fuentes de información. La primera es de tipo documental literaria y refiere a la obra de Aníbal Barrios Pintos "Historia de los Pueblos Orientales", tomos I, II y III, historiografía que describe el proceso fundacional de 80 localidades hasta 1900 (Barrios Pintos A. , 2009; Barrios Pintos A. , 2000[1972]; Barrios Pintos A. , 2000). Para cada localidad mencionada se registraron los indicadores establecidos en las tipologías. La información codificada luego se digitó en una base de "tipologías".

La segunda fuente es en parte documental y en parte demográfica. Consiste en el trabajo que Jaime Klaczko realizara entre 1977 y 1981 como parte de un grupo de sociólogos e historiadores que trabajaron en temas de demografía histórica en el Centro de Información y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU) durante la segunda mitad de los años setenta (Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977; Klaczko, 1981). Aquel autor no usó directamente los datos del Censo de 1908. Por tanto, resultaría en un sesgo asignar el total de habitantes a la localidad "cabeza de la Sección". En su lugar, Klaczko (1981) hizo la estimación del tamaño de la población de cada localidad con base en fuentes periodísticas de la época.

En total identifica 358 localidades, que incluyen 14 poblamientos situados en Montevideo, sólo algunos de los cuales fueron establecidos formalmente como "pueblos" o "villas", tal como, por ejemplo, Cosmópolis (actual barrio el Cerro) o la Villa de la Unión, pero que actualmente no son reportados como tal por el INE (2008). Klaczko identifica 73 localidades que nombra como "pueblo", "villa" o "ciudad", aunque hecha la conciliación con la fuente legal, solo son 65. A las restantes 271 las cataloga como Estaciones del Ferrocarril (97) o "Sin catalogar" (172).

Tabla 1. Distribución de las localidades identificadas por Klaczko hacia 1908, según el estado legal a 1908

	Sin estimado de población	Con estimado de población	Total
Sin categorizar	150	32	172
Estaciones	78	19	97
Pueblos	2	37	37
Villas	0	15	15
Ciudades	1	12	13
Poblamientos de Montevideo	12	2	14
Total	241	117	358

Fuente: Klaczko (1981)

En tercer lugar, se recurrió al documento "Toponimia y caracterización jurídica oficial de las localidades urbanas de Uruguay" presentado por el INE en 2008 con la totalidad de las localidades oficialmente reconocidas: 170 (INE, 2008).

En cuarto lugar, se recurrió al "Índice toponímico de centros poblados" publicado por Ariel Davrieux en 1972 con base en el IV Censo de Población (1963). Esta fuente tiene, sin embargo, problemas de consistencia precisamente con las localidades que surgen de trabajar con los microdatos censales, cuestión que será abordada en la siguiente sección.

En quinto lugar, se utilizó la base de estaciones de AFE –Administración de Ferrocarriles del Estado- con la información de las 177 estaciones de ferrocarriles construidas en Uruguay, ya sea que estén activas como inactivas actualmente. Igualmente, se complementó la información con las observaciones de Orestes Araujo que mejoraban la precisión en los servicios y líneas que se ubicaban las estaciones.

Finalmente, hacemos uso del IV Censo de Población y del II Censo de viviendas realizado en 1963. Por un lado, trabajamos con los microdatos recuperados por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y disponibles tanto a través de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales[9] como del Proyecto "Integrated Public Use Microdata Series" (IPUMS) del Institute for Social Research and Data Innovation" de la *University of Minnesota*[10]. Por otro lado, contamos con las publicaciones impresas denominadas "boletines departamentales" y la "cartografía". Sin perjuicio de esta disponibilidad, un problema serio que enfrentó el equipo es que los microdatos carecen del diccionario de localidades, por lo que fue necesario un arduo trabajo de aproximaciones sucesivas de contraste entre microdatos y publicaciones para finalmente configurar la lista de localidades.

[9] Vide: UMAD – Unidad de Métodos y acceso a Datos | Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de la República
[10] Vide: https://international.ipums.org/international/index.shtml

2.3.3. Triangulación entre fuentes

La triangulación de estas fuentes documentales mostró varias inconsistencias. Se detallan a continuación las decisiones tomadas.

De las 170 localidades legales de la República, 69 habrían sido creadas o autorizadas por Ley o Decreto antes de 1908. Sin embargo, 12 no están identificadas en el listado de Klaczko (1981). A su vez, este autor reporta 70 localidades formales a 1908, pero 13 sin ese status a 1908. Detectada esta inconsistencia, optamos por utilizar la categorización del INE (2008) por basarse en el Registro de Leyes y Decretos de la República.

Las inconsistencias entre las dos fuentes anteriores conllevaron a la consulta de dos fuentes suplementarias: el "*Diccionario Geográfico del Uruguay, Segunda Edición"*, publicado en 1912 por Orestes Araújo; y el "*Treatise on the South American Railways and the Great International Lines"*, de Juan José Castro, publicado por el Ministerio de Fomento en 1893.

En la lista de Klaczko (1981) se identificaron 35 localidades (que no tenían status legal hasta 1908) que tampoco estaban en Orestes Araújo (1912). De éstas, 23 recibirían codificación posterior (en los Censos desde 1963) y para las otras 12 no existe otra fuente entre las consultadas que las identifique.

Tabla 2. Distribución final del status de las localidades a 1908. La última fila indica la conciliación del status entre de las fuentes.

	Montev. Barrios	Pueblos, Villas y Ciudades	Sin categorizar	Estaciones	Total
Fuente AFE	-	43	134	177	177
Fuente Klaczko	14	65	182	97	358
Fuente BP	-	59	40	0	99
Fuente Legal	-	69	NC	NC	69
Codificación final	14	69	286	0	355

Fuente: elaboración propia

En particular, las estaciones de ferrocarril recibieron un examen más detallado. Para 1908, Klaczko (1981) cataloga 96 localidades como "Estaciones de Ferrocarril", de las cuales 7 no están referenciadas por Orestes Araújo (1912) ni tampoco hallamos codificación alguna posterior (ni para el Censo de 1963 ni para en el catálogo completo de localidades del INE publicado en 2013). Por su parte, Araújo releva 114 estaciones de ferrocarril consistentes con la base de datos disponible en AFE.

La tabla 2 presenta la conciliación final entre las fuentes. En total identificamos 355 localidades, de las cuales 69 tenían estatus legal a 1908 y 286 eran informales para esa misma fecha.

2.4. Indicadores

El centro del análisis desarrollado originalmente sobre las "localidades indianas" se realizó identificando indicadores para las dimensiones del concepto que se presentan en el esquema 2. Sobre esta base, se desarrollaron las tipologías de localidades "indianas", "liberales" e "informales".

Esquema 2. Dimensiones e indicadores para la tipología de localidad

Propiedad	Dimensión	Indicador
Período	Período de la fundación	Año de la fundación
		Período (mediana duración de Braudel)
(i) Fundadores	Fundador	Persona o personas; empresa y rubro empresarial (si corresponde);
	Institucionalización	Procedimiento: capitulación o comisionado; Petición de reconocimiento ante la autoridad; sin ninguna acción ante autoridades de reconocimiento
		Ley o Decreto le asigna nombre y jerarquía urbana a la fundación:(villa, pueblo, ciudad)
	Destino del suelo	Uso residencial permanente / uso turístico
(ii) trazado	Planificación urbana	Plano de mensura: Diseño del amanzanamiento conforme a lo establecido por las leyes
	Planificación sub-urbana	Identificación y reservas de ejidos, dehesas y propios
	Tierras agrícolas	¿Hubo distribución de chacras o quintas? ¿Mercedes de estancias (caballerías o peonías)?
(iii) títulos y primeros pobladores	Primera radicación	Aglomeración espontánea / loteo y venta
	Acceso a las tierras	Título por el que se accede a la propiedad de los solares urbanos: donación, venta, ocupación
(iv) Constitución de autoridades	Gobierno municipal	¿Hubo constitución de cabildo? ¿Comisión auxiliar (con la Constitución de 1830)? ¿Junta Local?
	Capilla	Erección de capilla, vice-parroquia, parroquia, curato (hasta 1917)
	Juzgado	Designación de Juez de Paz
	Otras dependencias	Otros oficiales designados como autoridades locales (Comandante militar, Comisaría, etc)

El análisis del tipo de poblamiento "rancheríos" requirió hacer observable tres hipótesis contrastantes sobre su naturaleza, entre ellas el aspecto mismo de su configuración "urbana" (v.g. el "amanzanamiento"), con lo que se agregaron nuevos indicadores. Dejamos para ese capítulo su descripción.

La discusión sobre los "pueblos ferrocarrileros", es decir aquellos poblamientos asociados a una estación o parada de ferrocarril, no requirió de indicadores diferentes, aunque sí fue necesario observar la evolución demográfica entre 1908 y 1963.

Para la consideración de la categoría de localidades "corporativas" fue fundamental observar la matriz productiva de las localidades, por lo que se utilizó principalmente el Censo de población de 1963, por la disponibilidad de sus microdatos. A su vez, como se explicará en el capítulo específico, la reversibilidad y variabilidad de la propiedad "corporativa" en la localidad obligó a considerar una fuente lo más cercana posible al mojón temporal primero del periodo de interés para el proyecto marco de esta publicación (1960-2011).

3. El dinámico escenario en que emergen y se desarrollan las localidades. Un ensayo de periodización.

Reto Bertoni

Este capítulo tiene por objetivo presentar de manera breve y por tanto incompleta, un intento de periodización de la historia uruguaya. No se trata de un aporte original, sino de una adecuación de los valiosos esfuerzos ya realizados al respecto, para ofrecer un relato funcional a uno de los objetivos del Proyecto. Se trata de describir el impacto de los cambios económicos, sociales y políticos en la identificación de escenarios histórico-territoriales en los que surgieron, se configuraron y reconfiguraron distintos agrupamientos, asentamientos, disputas por el espacio físico, fundación de localidades e identidades culturales, en el largo plazo.

Para captar los factores estructurales en la configuración del territorio, el relato comienza mucho antes del nacimiento del Uruguay como Estado. Se remonta a las raíces coloniales del poblamiento de la Banda Oriental del Uruguay y se continúa con el impacto de las guerras de independencia antes de abordar la narrativa del estado-nación.

En la historia del Uruguay independiente se identifican algunos períodos clave en la (re)configuración de los territorios, resultado de particulares interacciones entre dinámicas económicas, sociales y políticas.

3.1. La colonia y las dinámicas territoriales (1611-1811)

La Banda Oriental del Uruguay no constituyó hasta entrado el siglo XVII un territorio atractor de población europea, dada la obsesión por el oro de los conquistadores en un comienzo y, ante su frustración, la resignación a conformarse con un señorial asentamiento en contacto con los guaraníes en las márgenes del sistema Paraná/Paraguay.

Tres hechos contribuyeron a un cambio respecto a la percepción y expectativas respecto al territorio oriental: la introducción desde el sur (Hernandarias) y la dispersión -desde el norte misionero- de la ganadería (vacuna especialmente); la instalación de una avanzada "civilizatoria" en el litoral-sur desde Buenos Aires; y, ya en la segunda mitad del siglo XVII, las incursiones de misioneros y portugueses para arrear ganado y/o para practicar las vaquerías.

Las "tierras de ningún provecho" se habían convertido en "minas de carne y cuero" y, como resultado, en territorio en disputa entre las dinámicas socioeconómicas misioneras y platenses (Yapeyú y Buenos Aires como epicentros), pero también escenario de confrontación entre los intereses imperiales de las naciones ibéricas (España y Portugal) que -entre otros emergentes- generó las fundaciones de la Colonia del Sacramento (1680) y San Felipe y Santiago de Montevideo (1724-1730).

Es importante señalar que, en esta fase del desarrollo socioterritorial de lo que hoy es Uruguay, confrontaron y se solaparon -en palabras de María Inés Moraes (2013, pág. 12) "dos mundos rurales fundacionales: misioneros y montevideanos", con lógicas distintas de ocupación y asentamiento. Al norte del Río Negro las estancias de los pueblos misioneros, las rutas de los arreos y los puntos de acopio "mirando al norte" configuraron un paisaje distinto a las fundaciones realizadas al sur del Río Negro desde la lógica del centro de administración colonial y puerto de Buenos Aires y posteriormente desde el enclave militar y el puerto de Montevideo, con vocación platense (Moraes M. I., 2013).

La norma vendrá detrás de los hechos con el objetivo de ordenar, disciplinar y controlar. Las autoridades coloniales intentaron darle organicidad al territorio de la Banda Oriental, lo que se implementó a través de una fragmentación administrativa de la Banda Oriental. Si bien las "Leyes de Indias" constituían la institucionalidad vigente para la fundación de pueblos, pueden identificarse improntas diversas en cuanto a objetivos de ocupación y estrategias fundacionales en las jurisdicciones de Montevideo, Buenos Aires y Yapeyú, espacios administrativos que coexistieron en el siglo XVIII y hasta las guerras de independencia.

3.2. Las guerras de independencia y el territorio (1811-1828)

Las casi dos décadas de guerras de independencia en la región, las sucesivas dominaciones en la Banda Oriental y los procesos migratorios asociados a las vicisitudes del ambiente revolucionario, dejaron su marca en el territorio.

Cabe destacar, en primer lugar, las tensas relaciones entre Montevideo y la Campaña durante el período artiguista, expresión de programas y expectativas disímiles entre los actores vinculados al puerto y la ciudad y aquellos vinculados a la vida rural, pero también a las localidades del interior donde las relaciones de caudillaje estamparon su impronta.

En segundo lugar, el alcance regional de la revolución artiguista materializado en la efímera vida de la "Liga Federal" constituyó al litoral como espacio de dinámicas relaciones sociales y políticas entre las provincias federales y la Provincia Oriental. De manera contrastante, la invasión portuguesa en 1817 y la posterior constitución de la Provincia Cisplatina, con capital en Montevideo, reforzaron los vínculos y circuitos económicos entre el puerto, las

poblaciones del este y del noreste del territorio oriental con la Provincia de Río Grande do Sul.

En tercer lugar, la Cruzada Libertadora de 1825 y la guerra contra el Imperio de Brasil, así como la solución diplomática pactada en la Convención Preliminar de Paz y las dinámicas poblacionales emergentes de los asentamientos guaraníticos después del retorno de Rivera desde su aventura misionera, pusieron en tela de juicio derechos de propiedad, jurisdicciones y liderazgos locales.

En todos estos años, las localidades participaron de manera desigual en el proceso de construcción institucional que culminó con la implantación de la Constitución de 1830 y su impronta liberal. En primer lugar, porque las distintas poblaciones no habían alcanzado durante la Colonia el mismo estatus jurídico (v.g. no todas tenían un Cabildo). Pero más importante, las pérdidas por las guerras, las migraciones y los alineamientos variaron unas de otras, ya desde 1811. Disueltos los cabildos en 1827, las características sociodemográficas y el poder de facto de los caudillos locales, junto a las disímiles realidades territoriales conspiraron contra la efectiva vigencia de la nueva institucionalidad importada en el emergente Estado Oriental del Uruguay. En la memoria colectiva y en la práctica cotidiana de los actores en el territorio articulaban -con lógicas diversas- algunos principios de las Leyes de Indias, las particulares configuraciones de los poderes locales, las dinámicas socioeconómicas y las instituciones formales, en lo que con riesgo de caer en cierto anacronismo, podríamos definir como una compleja gobernanza territorial.

3.3. El largo ciclo del Uruguay pastoril y caudillesco (1828-1876)

Como señalan Bertino y colaboradores (2005), el Estado creado en 1828 carecía de todos los atributos y buena parte de los recursos de un estado moderno. Las primeras décadas del Uruguay independiente se caracterizaron por recurrentes experiencias de guerra civil, reflejo de las luchas por la tierra y el poder entre caudillos, en el marco de una tensa y conflictiva relación entre la ciudad (Montevideo) y la campaña, reflejada en el enfrentamiento entre “doctores y caudillos”.

Estas guerras civiles, en un país que nació sin límites jurisdiccionales de carácter nacional e incrustado en una región donde en el otro margen del Río de la Plata se levantaban proyectos de reunificación de los territorios del viejo virreinato, se vieron imbricadas en una guerra internacional. La Guerra Grande en Uruguay (1839-1851), reflejo de lo que algunos contemporáneos identificaban como el enfrentamiento entre “civilización y barbarie”, volvió a alimentar la división entre Montevideo y Campaña, con gobiernos independientes.

La destrucción de riqueza y las dificultades de abastecimiento estimularon la búsqueda de soluciones a escala local y, con ello, el reforzamiento de las relaciones caudillescas.

La finalización del conflicto "sin vencedores ni vencidos" ofreció efímeramente, la posibilidad de pensar en la reconstrucción. Como efecto de la paz, Uruguay resignó buena parte del territorio que había pertenecido a la Provincia Oriental, pero obtuvo la fijación de límites con el Imperio de Brasil. Es importante señalar que esta demarcación discrecional y artificial no borró la cultura de frontera, sólo que complicó formalmente los circuitos económicos y las relaciones sociales implicadas en esos territorios. En el marco de la denominada "política de fusión" se intentó desplegar algunos instrumentos de lo que hoy llamaríamos ordenamiento territorial, pero esta estrategia de los doctores naufragó ante la debilidad del poder central y las rivalidades entre los caudillos y entre estos y los promotores de la "política de fusión" en los años cincuenta del siglo XIX.

En la década siguiente, se volvió a la inestabilidad política de la mano de la revolución de Venancio Flores contra el gobierno "blanco" de Oribe (1863) y una vez más, los vínculos con colectividades políticas de los países vecinos. Implicó el ingreso de ejércitos extranjeros al territorio nacional e involucró al país en una guerra internacional: la Guerra del Paraguay (1865-1870).

Al auge comercial y especulativo que vivió -especialmente Montevideo- como base de aprovisionamiento de los ejércitos aliados, le siguieron las crisis bancarias inevitables en un contexto liberal de emisión monetaria.

En lo que refiere a la dinámica productiva, la década de 1860 se caracterizó por la incorporación de un nuevo rubro en el sector pecuario: el lanar. Es importante tener en cuenta el estímulo que significó para esta explotación el incremento de la demanda internacional de lana como sustituto del algodón, ante el impacto negativo en la oferta de esta fibra debido a la Guerra de Secesión en Estados Unidos (1860-1865). Barrán y Nahum (1967) han denominado "revolución del lanar", al conjunto de transformaciones en la trayectoria tecnológica de la ganadería uruguaya originadas en el manejo conjunto del ganado ovino y bovino en las unidades productivas, en particular cabe señalar la necesaria subdivisión de potreros. El surgimiento de la zafra lanera impactó en las dinámicas socioterritoriales, pero también, los autores enfatizan en la extranjerización de la propiedad de la tierra y la inversión asociada a la importación de animales de raza para incrementar la productividad.

La nueva realidad productiva contrastaba con la cuasi funcional articulación entre la explotación del ganado vacuno criollo y las guerras civiles, ya que la comercialización del cuero, el cebo y la grasa no se veían afectados por la matanza indiscriminada. Los nuevos estancieros manifestaron rápidamente una muy baja tolerancia a la inestabilidad política, un rechazo frontal a las guerras civiles y el reclamo de "mano dura" para terminar con el abigeato y otras formas de atentado contra la propiedad.

En ese contexto, el estallido de la Revolución de las Lanzas (1870-1872) fue la "gota que desbordó el vaso" de la paciencia de los hacendados, en especial de los "modernizadores" quienes respondieron nucleándose y creando la Asociación Rural del Uruguay. Es la primera organización representativa de los intereses de clase en Uruguay, autoidentificados principalmente por un proyecto modernizador de la economía y por extensión de la sociedad y del Estado. Prontamente se posicionó como un importante grupo de presión que será decisivo en los cambios institucionales que caracterizarán al último cuarto del siglo XIX y que la historiografía uruguaya ha definido como proceso de modernización.

En este contexto, la crisis económica de 1875 (identificado como el "año terrible" por parte de la historiografía uruguaya), la incapacidad de principistas y candomberos de (re)establecer el orden y la coalición de hecho entre estancieros, grandes comerciantes montevideanos y los representantes del imperio informal británico, alentarán una solución autoritaria. El coronel Lorenzo Latorre fue el vehículo.

3.4. El Uruguay oligárquico: la modernización e inserción primario exportadora en la Primera Globalización (1876-1904)

En las últimas décadas del siglo XIX, como resultado de profundos, dinámicos y conflictivos cambios en materia económica, social y política, Uruguay vivió un proceso de modernización capitalista. Como en otras experiencias históricas en la región y el mundo, jugó un rol fundamental la autoritaria intervención del estado-nacional, que se consolidó como cuerpo institucional capaz de imponer su autoridad en el territorio. También, como en otros países de la región en el período, se configuró un sistema político oligárquico, hegemónico y excluyente (Bertino, Bertoni, Tejam, & Yaffé, 2005).

El golpe de estado de 1876 marca un hito en el proceso. Contando con el estímulo y respaldo de estancieros y el alto comercio montevideano -así como con el beneplácito del imperio británico, cuyo protagonismo en la región platense era clave-, movilizó una serie de transformaciones institucionales que se concretaron en instrumentos como el código rural, el patrón oro y la reforma escolar. El objetivo era establecer nuevas reglas del juego que bregaran por el "disciplinamiento" (Barrán J. P., 1990). Uno de los fenómenos que impactó directamente en las dinámicas demográfico-espaciales y en la emergencia de asentamientos humanos precarios, fue el alambramiento de los predios rurales. Cabe señalar, además, que en este contexto se innova en materia de ordenamiento territorial.

Pero el proceso no fue lineal y progresivo. Después del impulso inicial y la consolidación de los instrumentos claves, la resistencia de los reductos caudillistas -que contaron con el apoyo de los "perdedores" en la modernización rural- se manifestó en conflictos con una fuerte impronta territorial. La solución de compromiso fue -como ya se había ensayado al final de

la Revolución de las Lanzas- la coparticipación, generándose una gobernanza territorial de compromiso, cuya vigencia dependería de la circunstancial correlación de fuerzas entre el gobierno central y los poderes locales.

No obstante, en este escenario dialéctico, la economía uruguaya evidencia una serie de cambios estructurales asociados a la consolidación de la explotación ovejera, la mejora del rodeo vacuno, la dinámica actividad del comercio de tránsito en el puerto de Montevideo, la expansión de la industria del extracto de carne (Fray Bentos), el desarrollo de los astilleros de Salto, la instalación de una planta textil en Juan Lacaze y el impacto del ferrocarril no sólo para transportar la riqueza exportable al puerto de Montevideo, sino para contribuir a la integración del mercado interno y a la proliferación de localidades en torno a las estaciones ferroviarias.

Una relativamente virtuosa inserción internacional y la afluencia de capitales extranjeros, así como dinámicas domésticas hicieron que la economía uruguaya creciera y generara subsecuentemente un incremento del ingreso en algunos sectores sociales y en algunas regiones. Pero el modelo primario exportador dio lugar a fuertes asimetrías territoriales, pudiendo identificarse ya a fines del siglo XIX divergencia entre los resultados económicos en la región litoral y sur en contraste con la región centro y noreste.

La crisis de 1890 constituye un hito importante no sólo en lo económico, también puso en tela de juicio las bondades del liberalismo y convenció a más de un influyente intelectual de la época en la necesidad de la intervención del estado para regular los mercados. Ese fue el caldo de cultivo del reformismo.

3.5. El reformismo batllista en el Uruguay del siglo XX (1904-1930)

La acción del reformismo batllista y el auge y la crisis de la economía agroexportadora, son fenómenos claves para entender el proceso final de la configuración del Uruguay moderno. Asimismo, en el plano las ideas y la cultura en general, el espíritu del centenario impregnó la producción intelectual del país en dialéctico enfrentamiento entre la república batllista y la república conservadora o, como lo ha señalado Gerardo Caetano (Caetano, 2011; Caetano, 2021), entre el liberalismo progresista y el liberalismo conservador.

Los hitos constituyentes del comienzo y el final del período fueron el fin de las guerras civiles y el impacto de la Gran Depresión que siguió al "*Crack* del 29", respectivamente.

La primera década del siglo XX puede considerarse, en términos políticos, preparatoria del escenario para el despliegue reformista en la segunda presidencia de José Batlle y Ordoñez. El fin del compromiso de gobernanza territorial basado en la coparticipación, la incipiente

aceptación de la resolución de los conflictos en la arena política y la potencial implementación del poder coactivo del estado en todo el territorio fueron factores decisivos.

El modelo batllista en términos económicos se configuró con base en una virtuosa -y débil- articulación de una buena performance exportadora que permitía crecientes flujos de bienes extranjeros para satisfacer las demandas de familias y empresas, un incremental ingreso de recursos al erario público por la vía del impuesto a las importaciones y, subsidiariamente, el acceso a financiamiento externo en circunstancias deficitarias del saldo de la cuenta corriente. En este contexto se asiste a un dinámico proceso de urbanización y fortalecimiento de la red social vinculada a la economía urbana a través de circuitos comerciales, servicios públicos, producción artesanal e industrial para el mercado interno, industria de la construcción y el propio aparato del Estado (Bertola, 2000).

El talón de Aquiles del modelo estaba en que la dinámica virtuosa del mismo dependía de factores externos -demanda internacional, precios, crédito- y por tanto fuera de control a escala nacional. En tales circunstancias la "república social" promovida desde el seno del liberalismo progresista, encontró sus limitaciones estructurales cuando las circunstancias internacionales cambiaron (Primera Guerra Mundial, crisis de posguerra, *Crack* del 29). Pero también -y de manera sinérgica- actuó, para generar "grietas en el muro", una alianza de hecho entre las fuerzas conservadoras urbanas y rurales, alertadas por el inquietismo batllista y la "bomba de succión" que significaba para los productores rurales el sesgo pro-urbano de las reformas.

En este contexto fue que se concretó -con una fórmula de compromiso- la reforma de la Constitución de 1830. Entre las trascendentes novedades que adecuaron la carta magna a la realidad política nacional y establecer reglas de juego para la competencia política, se observa un capítulo referido a la descentralización política del territorio, otorgando cierta autonomía en materia financiera a los gobiernos departamentales y legislando sobre el gobierno y la administración locales.

La república conservadora -como ha sido definida en la historiografía nacional- no significó retrocesos en materia de bienestar y promoción de actividades productivas que permitieran la diversificación de la oferta de bienes y servicios en el país, pero desactivó el radicalismo y desaceleró el ritmo de las reformas.

Al final del período Uruguay contaba con una alta tasa de urbanización con una fuerte presencia de extranjeros producto de los flujos migratorios que trascendió la evidente concentración en la capital y sus alrededores. Así se asistió al establecimiento de algunas colonias, especialmente -aunque no solo- en el litoral y sur.

También es importante señalar que, a influjo del crecimiento económico y las políticas desplegadas, los servicios conquistaron tempranamente un espacio relevante en la estructura

económica y ello no fue ajeno al papel que le cupo al estado en el desarrollo de algunas de las principales actividades del sector terciario en el territorio.

En cualquier caso, los años veinte del siglo pasado pusieron a prueba al modelo batllista. El mantenimiento de las bases estructurales del modelo, en un contexto de fuertes cambios en la economía mundial que se manifestaron -entre otros aspectos- en fuertes tendencias monopólicas y oligopólicas, un cambio del centro financiero internacional (de Londres a Nueva York) y el deterioro de los términos de intercambio comercial hizo que el país, en vísperas de la crisis económica mundial se encontrara "de espaldas al precipicio" (Jacob, 1989).

3.6. El modelo introvertido de desarrollo: crisis, recuperación y configuración del modelo de industrialización (1930-1958)

Parafraseando a Rosemary Thorp (1998), podría decirse que Uruguay, como la gran mayoría de los países del mundo, se vio influido y vivió tiempos de rupturas y experimentos a raíz de la desarticulación económica internacional. En un principio los esfuerzos y las novedades institucionales estuvieron focalizados en solucionar las urgencias del desequilibrio externo y desvincular -en todo lo posible- a la economía doméstica de las adversas condiciones globales. La implementación de las nuevas reglas de juego se dio a partir de la instauración de un régimen autoritario que emergió del auto-golpe de estado de marzo de 1933, protagonizado por Gabriel Terra con el respaldo de los sectores conservadores del espectro político (herrerismo y minoría del partido colorado).

La Gran Depresión y luego la Segunda Guerra Mundial impusieron condiciones extraordinarias a los tomadores de decisiones para definir instrumentos idóneos para enfrentar la situación excepcional y, en ese sentido, los actores sociales y económicos y el propio sistema político interactuaron en la articulación de compromisos institucionales diversos.

Los tipos de cambio múltiples, el contralor de exportaciones e importaciones, la regulación de precios y los tratamientos discrecionales de subsidios, configuraron una estructura de incentivos novedosa que dio lugar -a través de su incidencia en los precios relativos- a un nuevo modelo de desarrollo que la historiografía económica ha caracterizado como de "crecimiento hacia adentro". Lo que comenzó como experimento ante la emergencia, evolucionó hacia una forma de organización de la producción y el consumo, con la industria y los servicios, como los sectores más dinámicos.

En la década siguiente a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la "edad de oro de la industria" (Bértola, 1991) en un contexto de políticas de transferencias intersectoriales y de ampliación de las funciones del estado (no solo como productor, sino como regulador de las

actividades económicas) sustentó un modelo de bienestar social y una estabilidad del sistema político que fundamentó la caracterización el país como "la Suiza de América".

Los procesos -parciales pero reales- de diversificación productiva tuvieron un fuerte impacto territorial. Así, el desarrollo de la(s) cuenca(s) lecheras, los nodos logísticos para el almacenaje y transporte de la producción del complejo triguero y la emergencia de complejos agroindustriales asociados al arroz, la remolacha y otros productos agropecuarios, reconfiguraron espacios y el perfil de regiones y localidades. En ese contexto debe señalarse también la creación y el comienzo de las acciones territoriales del Instituto Nacional de Colonización. Complementariamente, se dieron algunos intentos de "descentralización industrial" (Farroppa, Bucheli, Iglesias, & Wonsever, 1958).

En cuanto a la provisión de bienestar, el estado uruguayo incursionó en buena parte de las actividades vinculadas a mejorar las condiciones de existencia de la ciudadanía. A los avances en la educación, la salud y la seguridad social, que crearon infraestructura en localidades alejadas de la capital, hay que sumar esfuerzos orientados a satisfacer de manera directa algunas necesidades primarias a través de la electrificación y la concreción del sistema interconectado nacional para mejorar las condiciones del suministro, pero también la participación en obras públicas vinculadas a la mejora de las conexiones viales y la promoción del turismo.

El fin de la guerra de Corea, los desajustes macroeconómicos acumulados, las tensiones entre capital y trabajo y el resquebrajamiento del compromiso de diversos actores sociales, fueron erosionando las bases socioeconómicas del modelo. El triunfo del Partido Nacional como resultado de la alianza herrero-ruralista en las elecciones de 1958, después de 93 años, marcó el comienzo del fin.

3.7. El fin de la Suiza de América, "entre tironeos y tiroteos" (1958-1973)

La "reforma monetaria y cambiaria" promovida por Azzini -Ministro de Hacienda de la coalición vencedora en las elecciones de 1958- era la punta del iceberg de un programa de liberalización que pretendía desmontar el andamiaje institucional montado en las tres décadas anteriores. Pero la implementación de una política de ese tenor encontró dificultades y como lo señaló el propio Ministro de Hacienda, dos años después no se había podido instaurar un conjunto de medidas consistentes para desarrollarlo y la propia reforma se desvirtuaba (Azzini, 1970).

La convicción de que los problemas a enfrentar obligaban a pensar en términos intertemporales las medidas llevó a la creación por el Poder Ejecutivo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en 1960, como espacio de reflexión, análisis y

propuesta para encarar los problemas del desarrollo económico y social en el país. La impronta desarrollista que caracterizó a la CIDE instaló un importante debate en cuanto al sentido de las reformas liberales y el rol del mercado y del estado en el funcionamiento de la economía. El resultado de su actuación dejó un exhaustivo diagnóstico de la situación del país (1963) y una propuesta de Plan de Desarrollo (1965).

A un problema estructural, el estancamiento ganadero y las dificultades del sector manufacturero de alcanzar niveles de competitividad capaces de permitirle acceder al mercado internacional -o al menos en la región- se sumó, durante los años sesenta del siglo pasado un incremento sostenido de precios que aceleró un proceso inflacionario iniciado ya en la década anterior. El resultado, la estanflación, configuró un escenario propicio para el desarrollo de pugnas distributivas que retroalimentaban el proceso.

La revolución cubana y la exclusión de Cuba de la OEA, como manifestación tardía de la Guerra Fría en el continente latinoamericano, operaron como fenómenos que condicionaron algunos discursos y profundizaron diferencias entre los actores locales.

El sistema político comenzó a mostrar signos de incapacidad para gestionar la crisis en curso y las marchas y contramarchas fueron la norma en la política económica y social, como resultado de la permeabilidad manifiesta a las demandas y acciones de los grupos de presión. Las huelgas obreras y los lock out patronales confluyeron para que los actores crearan organizaciones para centralizar y profundizar las luchas. Expresión de ello fue la concreción de la primera central sindical unificada, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). Pero también se observa un proceso sinuoso pero progresivo de cooptación de actores vinculados a las organizaciones empresariales en los gabinetes ministeriales. Las movilizaciones y enfrentamientos en las calles y, como expresión de decepción respeto a la capacidad del sistema político para encontrar soluciones, la emergencia del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, completaba el escenario en el que, entre tironeos y tiroteos, sucumbía la “Suiza de América” (Bértola et al, 1997).

Después de la reforma constitucional de 1967, que devolvió al país a un régimen unipersonal en el poder ejecutivo, creando instrumentos para fortalecer su autoridad en el sistema político, las tensiones y enfrentamientos se agudizaron. La figura jurídica de las “medidas prontas de seguridad” para limitar el derecho de reunión y expresión, la congelación de precios y salarios para combatir la inflación desenfrenada en 1968 y una escalada de violencia y represión, signaron el camino del autoritarismo.

La manifestación de estos fenómenos a nivel territorial fue diverso, pero en general se percibieron como impactando negativamente en lo que refiere al abordaje particular de los problemas locales, dado la inexistencia o debilidad de programas de descentralización efectivos que pudieran dar instrumentos para enfrentar esas realidades.

3.8. Reconfiguración del modelo de acumulación, dictadura y restauración democrática (1973-2004)

La dictadura se instauró para terminar en lo económico con más de una década de estanflación, en lo político para sustituir a un sistema político que se había mostrado incapaz de enfrentar exitosamente los problemas de representatividad emergentes ante el agotamiento del bipartidismo y con el deliberado objetivo de imponer una autoridad capaz de sentar las bases de un nuevo modelo de acumulación. La represión y el terrorismo de estado contra toda forma de oposición y resistencia se canalizó a través de torturas, encarcelamientos y desapariciones en el marco de una articulación regional (el Plan Cóndor) y generó migraciones y exilios que condenaron al país a prescindir del aporte de un número importante de ciudadanos de al menos una generación durante más de una década.

Para Olesker (2001) el régimen dictatorial habilitó la imposición de un modelo de acumulación liberal concentrador y excluyente" que se concreta entre 1974 y 1980, se consolida entre 1985 y 1989 y se profundiza y adquiere su formato definitivo a partir de 1990.

Las medidas económicas durante el primer período dictatorial de "intervencionismo reestructurador" (Notaro, 1984) tuvieron el objetivo de promover las denominadas "exportaciones no tradicionales" a través de estímulos varios, entre los que no se debe dejar de reparar en el abaratamiento relativo del factor trabajo -vía deterioro del salario real-. Algunas de las actividades agroindustriales gestaron dinámicas productivas y comerciales específicas a nivel territorial (arroz, remolacha, lechería). Complementariamente se desarrollaron importantes obras públicas que no sólo generaron empleo, sino que reconfiguraron algunos territorios a través de megaemprendimientos como las centrales hidroeléctricas de Salto Grande y Palmar o los puentes que unieron Puerto Unzué y Fray Bentos y Colón y Paysandú.

Durante el segundo período (1978-1982) los instrumentos de política económica que produjeron avances en la liberalización y desregulación de mercados de bienes, factores y servicios y, particularmente la idea de convertir al país en plaza comercial y financiera regional, alentaron movimientos especulativos de capitales. El caso del boom inmobiliario, especialmente en el este del país, gestó fuertes asimetrías regionales y transformaciones profundas en los territorios debido a flujos migratorios internos importantes.

El espejismo del crecimiento con deuda se desdibujó en 1982 y provocó una crisis económica y social de gran envergadura. Esto, junto al agotamiento del régimen dictatorial -después de su frustrado proyecto constitucional en 1980 y el triunfo de los sectores opositores en las elecciones internas de 1982- y las movilizaciones populares masivas

contribuyeron a gestar una salida política de compromiso que restauró el régimen constitucional republicano el 1º de marzo de 1985.

El gobierno de Julio María Sanguinetti respaldado en los acuerdos de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) debió gestionar los ajustes económicos que imponía la realidad macroeconómica en tensión con los reclamos y demandas de los sectores económicos y sociales perjudicados por la política de la dictadura y su implosión.

El triunfo del Partido Nacional en las elecciones de 1989 abrió paso a un programa de apertura, liberalización y desregulación que se tradujo en una dinámica de crecimiento de la economía uruguaya en el marco de la concreción de un esquema relativamente exitoso de integración regional hasta 1998 (el MERCOSUR). No obstante, la implementación de ese programa -aunque sin llegar a concretar todas sus metas debido al bloqueo ciudadano a través de mecanismos de democracia directa- impactó fuertemente en el sector manufacturero que vivió un proceso de reconversión industrial con ganadores y perdedores, pero en cualquier caso con pérdida de puestos laborales.

El segundo gobierno de Sanguinetti, aunque con una impronta diferente -más ecléctica y pragmática- continuó con algunas reformas liberales en la economía, avanzó en una reforma de la seguridad social que creó un sistema mixto (con las AFAP) y concretó una reforma educativa -de la mano de Germán Rama- que dividió al cuerpo docente. El último año de su gobierno se vio afectado por la devaluación brasileña y la paulatina descomposición del modelo menemista en Argentina.

El período se cierra con una mayúscula crisis económica y social bajo la presidencia del Dr. Jorge Batlle (2002) y un cambio político que implicó el acceso del Frente Amplio, la coalición de izquierda que ya gobernaba Montevideo desde 1990.

3.9. Los albores de la era progresista (2005-2011)

Los efectos de la crisis de 2002, el descontento popular y las expectativas generadas en torno a un cambio de gobierno llevaron al triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004. Se abrió entonces, lo que Garcé y Yaffé (2006) han denominado "la era progresista".

Hasta 2013 se produjo un sostenido crecimiento de la economía uruguaya que generó expectativas de que el país dejaba atrás la tendencia al bajo dinamismo y fluctuaciones características de su desempeño en el largo plazo. Asimismo, la tasa de inversión superó los niveles del breve ciclo expansivo de la dictadura y muy por encima de la década de 1990.

Este escenario de expansión económica alentó, en línea con la filosofía de la izquierda en el poder, no sólo tomar medidas de emergencia para abatir los niveles de pobreza y atender a las poblaciones más vulnerables, sino también el encarar reformas importantes en áreas

claves como la negociación colectiva en el mercado de trabajo, una reforma tributaria, la instauración del sistema integrado de salud y la transformación de la matriz energética.

El discurso que acompañó a estas acciones se focalizaba en que el cambio de gobierno en 2005 no implicaba sólo una rotación de los partidos en el poder sino también, y fundamentalmente, el inicio de un nuevo "estilo" o "modo" de desarrollo. El elemento clave que diferenciaría este modelo de los vigentes en los anteriores treinta años era que buscaba implementar políticas redistributivas para conseguir crecimiento con equidad.

En ese contexto, también se promovió la territorialización de las políticas públicas y la institucionalización de la descentralización que constituyó uno de los ejes estructurantes de la implementación de los programas. Ese proceso tuvo un hito importante en la aprobación de la Ley Nº 18.567 de 2009 que consagra la descentralización política y la participación ciudadana creando un tercer nivel de gobierno: los municipios.

No obstante contar la ley de descentralización con el apoyo de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, no existe un consenso entre los diferentes actores involucrados en el proceso sobre el alcance y el para qué de la descentralización. Encontrándose diferencias importantes en cuanto al factor jerarquizado como central, entre aquellos que identifican como clave la participación y quienes enfatizan en la importancia de la descentralización para la gestión (Selios & Ruiz Díaz, 2018).

Desde el punto de vista de la gobernanza territorial el papel de los actores y gobiernos locales parecería ser aún un campo de disputa. Y esto, no solo por posturas interpartidarias sino también intrapartidarias.

4. La frontera noreste

Mauricio de Souza y Tabaré Fernández

4.1. Preliminares: la frontera como problema

Uruguay limita con Brasil en una línea de frontera que tiene 1068 kilómetros de extensión (Mazzei & De Souza, 2013). El conocimiento de esta línea de frontera ha sido parte de la educación escolar desde Varela. Hasta no hace mucho tiempo, los niños en 4º y 5º de Primaria debían aprender de memoria cada uno de los accidentes geográficos que definían los límites: y señalarlos también en el mapa físico de Uruguay ubicado al frente del salón. Así, el arroyo Chuy, la Laguna Merin, el río Yaguarón, etc. Esta tarea tuvo una función fundamental: apuntalar los sentimientos nacionales en la conciencia colectiva, fijando nítidamente una frontera con Brasil, que, junto con los cursos de Historia de Uruguay, se tornó natural, absoluta y ahistórica. También es probable que hayamos aprendido en la Escuela que hubo varias disputas territoriales entre los imperios coloniales de España y Portugal, y que la Banda Oriental perdió en ellas una parte nada despreciable de su territorio: las denominadas "Misiones Orientales". En todo caso, y mediante quejas, aprendimos también que a "Uruguay los portugueses le habían robado territorio".

Ahora bien, en Brasil no es igualmente enfatizada la singularidad de esta frontera. Por ejemplo, solo un Estado de Brasil, Rio Grande do Sul, limita con Uruguay. Menos conocido es que ese estado limita también con Argentina (Provincias de Corrientes y de Misiones). Tal vez sea conocida en parte que tal frontera quedó establecida mediante el Tratado de Límites de 1851, firmado en Rio de Janeiro por el ministro plenipotenciario Andrés Lamas con el Emperador Pedro II.

Pero más allá de estos detalles es notable encontrar que la noción de frontera lineal y de frontera relativamente estática predomina en la comprensión más corriente. Tanto la definición "patriótica uruguaya" como en el sentido constitucional brasileño, se corresponden con una interpretación restringida del fenómeno de la frontera, a lo jurídico. Ambas su vez, dejan a un lado otro aspecto importante: la construcción histórica de un territorio de frontera que hace 400 años era muchísimo más extenso que el que actualmente es.

Este trabajo, apoyado en una bibliografía aún reducida pero no por eso poco significativa, propone que la frontera no es un polígono en un mapa que separa dos países, sino más bien semi-planos (siguiendo la metáfora geométrica) que comparten aquel polígono. Más aún, que tal línea sólo hace pocas décadas ha quedado nítidamente definida y representada en un

plano. Por el contrario, la mayor parte de la historia muestra una difusa delimitación. La historia revela que la frontera ha cambiado drásticamente su ubicación geográfica y así como su extensión: la mayor parte del tiempo la frontera ha sido una "faixa" más que un polígono. En un sentido que veremos nada exagerado, podemos afirmar que todo Uruguay y todo el Estado de Río Grande do Sul fueron el territorio de la frontera por más de 200 años. En síntesis, el análisis sociohistórico y geográfico de la frontera debería partir afirmando que durante los últimos 400 años constatamos un proceso de sistemática reducción del área de la frontera que coincide con la construcción de los estados nacionales y 'formas divergentes de "espacialización social" (Shields, 1991).

Este enfoque se expresa en un concepto territorial con cinco dimensiones (i) la geografía física; (ii) el proceso geopolítico colonial; (iii) la demografía de las migraciones y poblamientos de las localidades de la frontera; (iv) el ordenamiento político del territorio; y (v) la inserción en la economía regional en circuitos mundiales. En este trabajo nos abocaremos fundamentalmente, a las tres primeras dimensiones.

La primera sección se ocupará de presentar la frontera desde el punto de vista de la geografía física. Una segunda sección aborda la construcción histórica del territorio de frontera. La tercera refiere a la distinción o diferenciación subregional de la frontera, en particular, en lo que podemos llamar la delimitación municipal. La cuarta y última sección remite a la demografía de la frontera, focalizando en la migración.

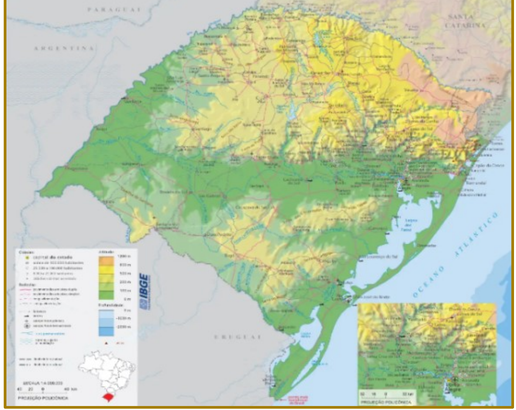
Partimos del supuesto interpretativo de que las historias nacionales (o estaduales) han construido e institucionalizado como parte de las propias identidades, la radical alienidad del otro, soslayando precisamente la inter-relación constitutiva de los procesos socio-histórico-espaciales. Algunos hechos han sido invisibilizados o aislados en su verdadera significación. Por ejemplo, si uno recorre los textos escolares o liceales de historia uruguaya poco se detienen en el Tratado de Badajoz de 1801 y sus consecuencias socio-territoriales, precisamente para el norte del país. Ignoran así las consecuencias que tuvo este hecho sobre la distribución de tierras casi por una década y lo aíslan de la fijación de la línea de frontera norte en 1829 (en otro episodio poco conocido en el que participó Rivera de regreso de su campaña en las Misiones Orientales). Si apenas se hace mención a los "Cinco Tratados" de 1851 entre Uruguay y Brasil, no se detienen en describir el circuito agro-industrial que queda plasmado en ellos entre la producción ganadera en el Cerro Largo, Salto y en Tacuarembó (en general en manos de estancieros brasileños) y la industria saladeril de Río Grande. El inusitado interés de *dos* compañías inglesas de ferrocarril (Northen Uruguay y la North Western Uruguay) por establecerse en la década de 1880 precisamente en las tierras del Arapey (Departamento de Artigas) no se comprende sin seguir la línea ferroviaria y ver ese trazado como una continuidad en la Provincia do Río Grande do Sul. No en vano, Palermo (2013) señala que la ausencia de estudios históricos sobre este territorio, es llamativa y se puede atribuir al centralismo en dimensiones económicas y políticas de la capital del país y

perdiendo de vista la globalidad del territorio, al menos en lo que concierne a la parte uruguaya.

Subsidiario de este primer supuesto exponemos un segundo: el territorio configurado sin líneas fijas y con poblamientos mestizos de heterogéneo origen, conllevó un tipo singular y diferenciado frente a los territorios no fronterizos. Hablaremos pues de la producción espacial de territorios de frontera, tanto en el actual Uruguay como en el actual Brasil. La condición de vecindad binacional inmediata, que como hemos sostenido en trabajos anteriores (de Souza, 2021), nos permite comparar estas realidades con otros territorios en varias dimensiones particulares, pero al mismo, articuladas.

Mapa 1. Mapa del bioma "Pampa" en el Estado de Rio Grande do Sul





4.2. Geografía física de la frontera

Uruguay limita con Brasil en una línea de frontera que tiene 1068 kilómetros de extensión. Sólo un Estado, Rio Grande do Sul, limita con Uruguay, pero ese Estado a su vez, limita también con Argentina (Provincias de Corrientes y de Misiones). Tal como indicamos, la frontera la entendemos en un sentido como un territorio más amplio y difuso.

Ahora bien, ¿podemos delimitar físicamente el espacio de la frontera, más aún cuando es concebida como un territorio más allá de los límites nacionales? Claramente no, si bien algunos antecedentes fijan la frontera 150 Km al interior del territorio brasileño (Pucci, 2010), no existen accidentes geográfico que puedan delimitar claramente. No hay límites

necesarios, obstáculos particularmente infranqueables para los caminos terrestres. Dicho de forma contraria, en tal geografía física, los límites son resultado a partir de convenciones, resoluciones, acuerdos y otros marcos legales.

Desde un punto de vista más general, este vasto territorio es denominado como bioma "Pampa", o también "campanha gaûcha". Un paisaje natural que cubre una superficie mayor a 200 mil kilómetros cuadrados y que comparten el norte de Uruguay y el Estado de Rio Grande do Sul. El clima templado, con temperaturas medias entre 13 °C y 17 °C, garantiza al bioma características únicas. Una de ellas es la presencia de grandes campos de hierba (también conocidos como malezas, gramíneas o gramíneas), con 450 especies de estas plantas repartidas por toda la comarca.

Además de tener características geomorfológicas similares en ambos territorios, las tierras se caracterizan notoriamente por la abundancia de pasturas naturales todo el año, lo cual las hizo altamente rentables para el desarrollo de la ganadería extensiva. La introducción de la ganadería primero y posteriormente la masiva del ovino desde mediados del siglo XIX, extendió la producción a zonas con suelos superficiales, siendo una característica similar al proceso de modernización uruguayo. Tanto en el lado brasileño, riograndense, como uruguayo de la frontera, la agricultura de cereales no tuvo gran extensión en la frontera. De hecho, la economía de plantaciones no alcanzará a desarrollarse hasta comenzado el siglo XX a raíz del impulso a la caña de azúcar en Bella Unión y la arrocera en la cuenca de la laguna Merín entre otras regiones de la zona fronteriza. En este sentido, a parte de la ganadería extensiva ninguna otra actividad primaria se ha desarrollado en los suelos de la frontera, por ejemplo, otra rama de producción primaria como es la minería fue una excepción en cualquiera de las épocas. No hubo ni plata ni oro en cantidades particularmente atrayentes, solamente la fiebre del oro que conformó Minas de Corrales hacia el último cuarto del siglo XIX fue una notable excepción.

4.3. El largo proceso hasta la fijación de la frontera en 1851

El Tratado de Límites firmado en 1851 puso fin a un prolongado litigio fronterizo. El posterior tratado "Merim-Yaguaron" de 1909 entre Uruguay y la República Federal de Brasil, ratificó los anteriores y resolvió solamente un problema de navegación en ambos límites acuáticos. En consecuencia, se podría afirmar que a partir de esa fecha no existieron conflictos por los límites entre Uruguay y Brasil. Pero esta es una imagen anacrónica y profundamente errónea. La Historia muestra un persistente, variable y extendido problema con los territorios de frontera, que involucró primero a los Reinos de España y de Portugal, luego sucesivamente a las Provincias Unidas y el Reino de Portugal; y finalmente, al Estado Oriental con el Imperio do Brasil.

El hecho fundamental es que estos conflictos por el trazado de la frontera, con sus varias guerras y tratados de por medio, no detuvieron ni menos aún revirtieron las acciones de distribución de tierras y de poblamiento, tanto en términos legales como ilegales. Es una hipótesis demasiado simple sostener que los nuevos mojones fronterizos restituyeron el estado de situación previo a la oleada expansiva (militar o comercial) que una guerra o un tratado había concluido. Más bien al contrario, las expediciones de corambre, caballos o mulas, el arreo de ganado, el contacto lingüístico, el contrabando, la ocupación de tierras, parecerían haberse sostenido y hasta legitimado con el paso del tiempo. Esto explica entre otras muchas cosas, porqué el portugués era la lengua predominante, tanto escrita como oral, al norte del Río Negro en casi todo el siglo XIX, tal como lo ha registrado la lingüística histórica (Bertolotti & Coll, 2014).

4.3.1. Los primeros límites de Tordesillas.

Las "Bulas Alejandrinas" así conocidas en relación al Papa Alejandro VI de Borgia, otorgaron en 1492 la posesión a los Reyes de Castilla y de Aragón de todas las tierras descubiertas y por descubrirse cien leguas al oeste de las Islas de Azores y Cabo Verde. Sólo dos años después, en la ciudad de Tordesillas, una larga, intrincada y espiada negociación entre delegados de ambos monarcas, concluyó en un nuevo Tratado que corrió al oeste la frontera para situarla en una línea de polo a polo ubicada a 370 leguas al oeste de las Islas de Cabo Verde. Este tratado legitimó la toma de posesión por parte de Portugal de las costas atlánticas por parte de Pedro Alvares Cabral en 1500, y el comienzo de la conquista y colonización del Brasil.

Los actuales territorios de Río Grande do Sul, a partir del tratado de Tordesillas 1494, deberían de pertenecer a la Corona Española, ya que el límite o línea divisoria, pasaba próximo a la ciudad de Laguna hoy día en el Estado de Santa Catarina.

4.3.2. La ocupación hacia el sur de Brasil (1640-1680)

Ahora bien, los litigios de frontera que son directamente relevantes para nuestro objeto comienzan con la denominada "Restauração da Independência" producida el 1 de diciembre de 1640 cuando el Duque de Braganza acaudilló una sublevación con el Rey Felipe IV, y fue coronado como Rey de Portugal. Este hecho alentó el resurgimiento del conflicto por el control de América y en particular por el Atlántico Meridional.

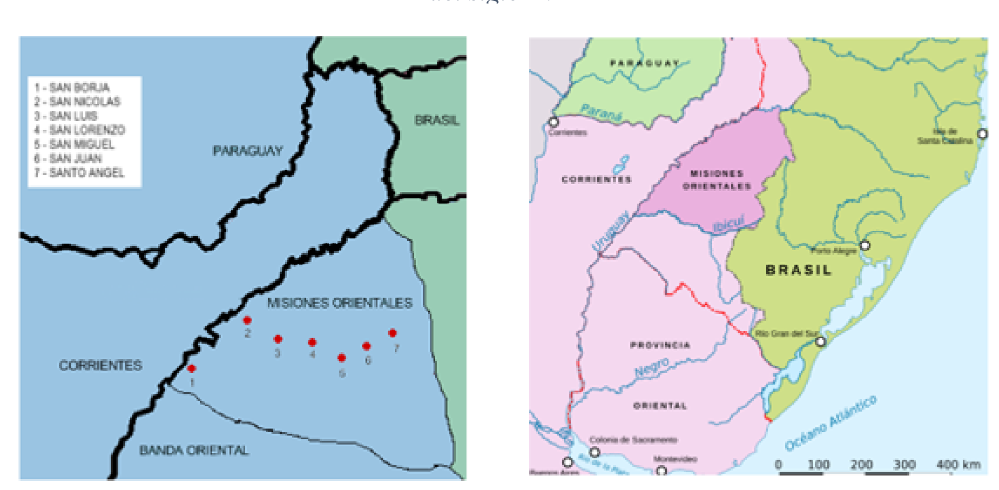
Mapa 2. Capitanias do Brasil (1640)



Fuente: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/6e/Blaeu1640.jpg

Luego de varios conflictos bélicos entre los Imperios de la península Iberica, Portugal inicia su expansión hacia el Río de la Plata, Portugal inicia su expansión hacia el Río de la Plata, desde la Capitania de Sâo Vicente. Estos territorios al sur de esta región fronteriza donde actualmente son los territorios de la República Oriental del Uruguay y del Estado de Río Grande del Sur, en aquel entonces no eran de prioridad para la corona española, la cual tenía el foco en la región andina del Perú, a partir de la actividad minera y de los metales preciosos que de allí se extraían, además de ser estas regiones del Sur, nada propicias para la explotación de la caña de azúcar y lejanos a los mercados europeos, considerando el valor de los pocos productos agrícolas exportables, como lo señala Maestri (2010). Esto da como resultado que durante el siglo XVII el Imperio Portugés empieza a expandirse paulatinamente hacia el sur, a través de la fundación de varias localidades como: “Nossa Senhora da Graça do Rio de São Francisco” (actual San Francisco do Sul), “Nossa Senhora do Desterro” (actual Florianópolis) y “Santo Antonio dos Anjos da Laguna”, en los territorios que actualmente conforman el Estado de Santa Catarina.

Mapa 3. Ubicación del Territorio de las Misiones Jesuíticas y los 7 pueblos hacia comienzos del siglo XVIII



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Misiones_Orientales

El 20 de enero de 1680, el Capitán General de Rio do Janeiro, Manuel de Lobo, fundó la "Nova Colonia del Santíssimo Sacramento" como un fuerte militar en territorio indudablemente español, y transformaría a Laguna en el "puente", entre la nueva Colonia y Rio de Janeiro. El 7 de agosto de ese mismo año, una flota y un ejército español comandado por el Gobernador de Buenos Aires, José de Garro, tomaron el fuerte e hicieron prisionero al fundador, quien murió dos años después en Buenos Aires. De todas formas, la diplomacia portuguesa recuperó muy pronto lo que las armas españolas habían conquistado, y la Colonia fue regresada en dos ocasiones: con el Tratado Preliminar de Lisboa de 1681 y el Tratado de 1701, también conocido por "Lisboa". En 1683, los portugueses la refundaron, más ampliada, mayores defensas y pobladores. En 1705, ya en tiempos de la Guerra de Sucesión, los españoles ocuparon la ciudad y se mantuvieron en ella hasta 1715. Las luchas por este enclave habrán de perdurar hasta 1777.

Durante este tiempo (y hasta por lo menos 1740), la reacción española frente a este movimiento de conquista y población portugués fue escasa, desorganizada y falta de una visión estratégica, más allá de las intervenciones militares. Aunque destaca la decisión adoptada por las autoridades de la Gobernación de Buenos Aires de autorizar el comienzo de lo que será la más importante empresa colonizadora de la región: las misiones jesuíticas y los "7 pueblos", conformados por siete pueblos jesuitas (San Borja, San Luis Gonzaga, San Miguel, San Nicolás, San Lorenzo, San Juan Bautista y San Ángel Custodio). Cada una contó con su propia estancia (destacándose la de San Miguel por su enorme dimensión),

cubrieron hacia el este del Río Uruguay y al norte del río Negro, un "límite" demográfico, económico y militar a la colonización portuguesa venida desde Sâo Paulo.

El impacto cultural y económico de las misiones sobre el poblamiento en la cuenca del Uruguay y el Paraná fue muy amplio, conformando y complementando una economía agrícola con dos subsistemas productivos, uno cerealero y otro ganadero, que entraron en declive lento pero inexorable en la segunda mitad del siglo XVIII (Moraes M. I., 2012).

4.3.3. La nova Colonia y Rio Grande como proveedores de la actividad minera (1680-1750)

Ahora bien, la economía regional también se transformó a raíz de otra novedad: el descubrimiento por parte de los paulistas de las Minas Gerais de Ouro en 1695. Esto pondría fin al largo abandono e indiferencia con que los portugueses miraban a la región de la pampa del sur del Brasil. Con el desarrollo de la actividad minera, se elevó la demanda de alimentos, como la carne vacuna (preparada como tasajo), pero sobre todo en lo que se refiere a la demanda de animales apropiados para el transporte, con énfasis en el transporte de carga.

A partir del inicio de la casa de los Borbones en España provocó una serie de cambios territoriales, uno de ellos es que Portugal recibió de España la posesión de la Colonia do Sacramento, confirmando tratados anteriores de 1681 y de 1701.

La legitimación del dominio portugués impulsó aún más la transformación del enclave en un centro regional de aprovisionamiento para Sâo Paulo y Minas Gerais, por lo que se comenzó a generar una red de trasponte basada en mulas como medio principal. Por lo tanto, el comienzo del siglo XVIII se caracterizó por un incremento significativo de las actividades fundacionales, impulsadas por la necesidad de incorporar certeramente esta región a la economía minera. A los efectos de esta comercialización, los portugueses trazaron las "estratas reais": senderos por los cuales llevar el ganado y las mulas desde el sur. Por ello, en 1737 se funda el "Forte Jesus, Maria, José do Rio Grande", junto a la Laguna de los Patos, con el fin de controlar la ruta de vacunos proveniente de Colonia hacia Minas Gerais y ofrecer una mayor protección militar a esos caminos ante el avance español. Además, se instauro la Capitanía de Minas Gerais como forma de garantizar un marco legal y orden burocrático a dicha región.

Junto con la conformación de la capitanía, a partir de 1730 también comienzan a implementarse la forma de administración territorial denominada "sesmarias" como instrumento real para asegurar los lazos de vasallaje de los descubridores, aumentar la distribución de las tierras reales y de asegurar de la colonización de estos territorios fronterizos (Gôuvea, 2001). El donatario de una sesmaria recibía tierras por una extensión aproximada de tres leguas en cuadrado, es decir un poco más de 13 mil ha de tierra y se

introdujo la mano de obra esclava para la cría de ganado para explotación del cuero, la grasa y el tasajo.

El brigadier José da Silva Pais, después de recorrer la Colonia del Sacramento en 1735 por los españoles y misioneros, fundó la Capitanía de Rio Grande para un mayor control de la zona sur del Imperio Portuges y enfrentar a los pueblos jesuitas. Además, se promovió la empresa colonizadora con inmigrantes llegados de Rio de Janeiro, Laguna, Sacramento y de las Islas Azores. La fundación de Rio Grande como villa-puerto fue fundamental en el apoyo militar a Colonia del Sacramento, pero permitió además la exploración de la región de la campaña.

4.3.4. Del Tratado de Madrid a Badajoz

En los 50 años que corren entre 1750 y 1801, las transformaciones territoriales ocurridas en la frontera fueron de enrome significación, debido a los cambios administrativos y políticos introducidos en la gestión del Imperio Español en América.

El Tratado de Madrid, también denominado por los españoles como "permuta", fue firmado en 1750 luego de meses de negociación entre España y Portugal. El Tratado consagró la ocupación del territorio en posesión de los dos reinos. Esto significó la consagración que la colonización portuguesa había seguido durante el siglo XVI y XVII. Desde el punto de vista de ganancias territoriales, el tratado fue tremendamente ventajoso para Portugal, pues se hizo con el dominio nada más ni nada menos que de la Amazonía, y de los territorios que actualmente constituyen Paraná, partes de Santa Catarina y todo el actual estado de Rio Grande do Sul. España logró a cambio la Colonia del Sacramento.

La colonización portuguesa, ahora legitimada alcanza un nuevo nivel de desarrollo. Entre 1746 y 1754, Portugal promovió la colonización del Rio Grande. El primer emprendimiento consistió en el envío de 500 matrimonios de las islas de Azores y de Madeira. Diez años más tarde habían llegado ya unos 3 mil pobladores que se asentaron en Rio Grande del Sur, representado dos tercios del total de habitantes del vecino estado para aquel entonces. Muchos colonos azorianos fueron establecidos en las zonas de los ríos Yacuí y Rio Pardo. En ese otro intento de poblamiento de la región sur de la capitanía, se le asignaba a cada matrimonio 272 ha, con la finalidad de generar alimentos, actividad económica, así como brazos para el ejército, a partir de pequeñas propiedades y de una producción basada en la horticultura. Ante este escenario, se empieza a conceder sesmarias ya sobre el arroyo Chuí, incentivando fuertemente a la ocupación mediante extensión latitudinaria mercantil y de esclavitud.

Ahora bien, el Tratado entregaba a Portugal los muy deseados siete pueblos de las misiones jesuíticas junto con sus riquísimas estancias. Establecía además que los sacerdotes y los indios debían abandonar estos pueblos y relocalizarse en los nuevos límites. El

reasentamiento no fue aceptado por varios caciques y se encendió el período de la Guerras Guaraníticas (1752-1756) concluido con una expedición militar conjunta hispano-lusitana y derrota sangrientamente a los sublevados.

Para mediados de 1750, el escenario regional cambió en forma significativa. La producción de minerales andinos bajaría y aumentaría la atención por parte de los españoles y portugueses por la región, dando lugar a un paulatino incremento en el comercio de los cueros. El largo ciclo de la explotación del oro en Minas Gerais comenzaba su lento declive y el comercio con Inglaterra comenzaba a cobrar también gran relevancia en el Brasil.

La Corona española poco avanzó en la Banda Oriental del Uruguay durante este tiempo. Recién en 1724, crea San Felipe y Santiago de Montevideo, dando comienzo a la distribución de tierras y a la colonización de este territorio de frontera, luego del segundo intento portugués de levantar un nuevo poblado sobre las costas (primero en la Bahía de Maldonado y luego en Montevideo). Esto es: entre la primera villa de Santo Domingo de Soriano (1628) y la segunda, Montevideo, transcurrió un siglo. Nada puede ser más elocuente que el contraste entre las políticas de poblamiento portuguesa y española.

En 1756, las naciones europeas inician la Guerra de los Siete Años. España aliada con Francia enfrentará a Portugal, aliada con Inglaterra. La principal repercusión en el Río de la Plata fue la conquista de Colonia del Sacramento y territorios en la Capitanía de Río Grande en 1762 a manos del Imperio Español. Al final de la guerra, el Tratado de París restituye una vez más a Portugal ambos dominios.

En 1777, España nuevamente en guerra con Portugal, realiza una nueva campaña militar, de grandes dimensiones. Su primera acción fue conquistar Colonia y la segunda Rio Grande. Al final de la Guerra, ese mismo año de 1777 se firma el Tratado de San Ildefonso, por el cual se confirma la posesión española de Colonia del Sacramento, la restitución del territorio de las misiones a España, y el dominio portugués sobre el Rio Grande.

Dicho Tratado, institucionalizó un corredor de campos neutrales que iba desde el Chuy en la zona del Atlántico, subiendo al norte por el río Yaguarón, luego hasta Santa Tecla hasta llegar a la desembocadura en el río Uruguay. Estas tierras no podían ser ocupados por ninguna de las Coronas, con el fin de promover el final del contrabando de ganado entre ambos Imperios.

Para Palermo (2013), el corredor neutral creado por el Tratado de San Ildefonso no fue respetado. Con la reconquista de Rio Grande, por parte de los portugueses, muchos de los militares recibieron o se apoderaron de importantes sesmarias en el pampa donde organizaron haciendas pastoriles. Los españoles denunciaban permanentemente la violación de los portugueses al traer ganado y fundar estancias sin respetar los límites fijados, donde además realizaban diversas estrategias para la demora en la demarcación de los mismos que

llevó más de dos décadas. Esta superficie de unos 8 mil km^2, sirvió como nunca antes, señala Cesar (1978), a la actividad del contrabando a tal punto que gran parte de los charques elaborados en los saladeros riograndenses eran a partir de vacunos que provenían de la región de Maldonado.

Mientras los portugueses poblaban rápidamente los campos neutrales a partir de la distribución de sesmarias por parte de los jefes militares, en la Banda Oriental, los españoles, vieron retrasadas sus pretensiones de poblamiento y defensa de la región. Esto se debió a varios factores que atrasaron o dificultaron el proceso poblador, como la división del territorio en tres jurisdicciones: Montevideo, Buenos Aires y Yapeyú, lo que derivaba en trámites largos para los derechos de propiedad de la tierra, además del permanente estado de guerra con tribus, gauchos, contrabandistas y lusobrasileños.

La producción pastoril –charqueadora, fue la que consolidó la economía de Río Grande luso-brasileño. Con la toma de Rio Grande, los territorios vecinos fueron tomados u ocupados por estancias pastoriles. Una importante actividad de charqueada se consolidó en las márgenes del arroyo Pelotas, que se distinguiría como gran centro charqueador y esclavista del Rio Grande del Sur. Por décadas, las charqueadas con 70 a 100 cautivos, financiaron el ingreso de grandes cantidades de trabajadores africanos esclavizados en el sur y posibilitaron una rápida ocupación de los pampas del Rio Grande del Sur y del norte de la Banda Oriental.

La producción de Rio Grande del Sur, siempre tuvo la competencia según Maestri (2010), con lo que se hacía en el Río de la Plata de campos más productivos y con fácil salida por el puerto de Montevideo. La superioridad del charque del Río de la Plata, se debía en parte por la mano de obra libre, mejores suelos y así también los puertos de Montevideo y Buenos Aires, respecto al de Río Grande además de contar con la inversión inglesa.

En 1801 ocurrirá un nuevo período bélico entre España y Portugal, en las Colonias portugueses aliados con guaraníes descontentos, ocuparon el pueblo de San Miguel Arcángel y pocos días después conquistaron el resto de las Misiones Orientales y el pueblo de San Francisco de Borja. Si bien el Tratado confirmaba la posesión española, Portugal nunca devolvió estos territorios ocupados. Más aún, completó la incorporación plena del corredor neutral hasta el río Yaguarón.

4.4. La demografía de la frontera: la colonización luso-brasileña

4.4.1. Los bandeirantes en el siglo XVI y XVII

Las Bandeiras fueron expediciones armadas durante el siglo XVI y XVII en Brasil, en la búsqueda de metales preciosos e indios para esclavizar (Paredes, 1999). Las "bandeiras" surgieron como organización "paramilitar" del poblamiento de portugueses en las zonas rurales en el siglo XVI. La "Lei das Ordenanças" de 1570 dividió el territorio en forma

análoga a las compañías militares, cada una con una “bandeira”. El objetivo inicial fue proteger las tierras de las incursiones de los indios. Ya en el siglo XVII este término había pasado a ser sinónimo de expansión territorial hacia el oeste y hacia el sur, especialmente desde Sâo Paulo, siendo una constante amenaza para las posesiones del Imperio Español en la Banda Oriental. En la región sur, los mayores oponentes a la expansión fueron la presencia territorial y la resistencia militar presentada por los siete pueblos de las misiones jesuíticas (hasta su migración forzada luego del Tratado de Madrid de 1750).

Otro aspecto del bandeirante que ha sido destacado por la investigación antropológica e histórica es la conformación multiétnica. Alguna estimación indica que junto con los hidalgos portugueses de primera o segunda generación había entre los blancos, gallegos, castellano, además de algunos casos de parientes genoveses, vascos, sarracenos, napolitanos y toscanos, entre otros. También había indígenas (tanto esclavos como aliados) y caboclos (mestizos de indígenas con blancos).

Finalmente, las relaciones sociales dentro de las bandeiras también son explicativas de las singularidades que dejó esta forma de exploración, conquista y poblamiento: la poligamia. En sus inicios, la estructura familiar de São Paulo era patriarcal y polígama, formada por el padre, sus mujeres indígenas con sus respectivas proles y sus parientes. El matrimonio monogámico, a partir de la influencia de la Iglesia Católica, sólo llegó a ser más tarde (Riveiro, 1995).

4.4.2. Al norte del Río Negro: las misiones y los farroupilhas

La Convención Preliminar de Paz de 1828 no estableció límites precisos entre Uruguay y Brasil, reavivando el largo conflicto colonial que el Tratado de San Ildefonso de 1777 y su posterior modificación por el Tratado de Badajoz de 1801 (denunciado por España) no había concluido en la práctica.

Las Misiones Orientales, un amplio territorio entre los ríos Cuareim, Ibicuy al norte y Santa María hacia el noreste (que limitan con los actuales departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo), permanecieron bajo dominio del gobierno implementado por Artigas pero pasaron a la Provincia de Rio Grande durante la invasión luso-brasileña. La campaña militar exitosa de Fructuoso Rivera en 1828 permitió reconquistarlas, pero la Convención Preliminar de Paz se firmó sobre la base implícita de su devolución al Imperio.

Entre 1828 y 1851, el vasto territorio fue una tierra dividida entre dos estados, pero solo nominalmente. La economía en Rio Grande do Sul y en el Estado Oriental estaba basada en el mismo modo de producción y en los mismos rubros: cría y explotación de ganado vacuno para cuero, grasa y tasajo. En uno y otro lado de la línea divisoria las formas de propiedad tenían su origen en las regalías o en las ocupaciones durante la Colonia o durante las guerras. Los latifundios eran la forma de propiedad características. El comercio de la producción se

hacía tanto por el puerto de Rio Grande como por el puerto de Montevideo, dependiendo de los obstáculos naturales o aduaneros que se pudieran encontrar en el momento de organizar las tropas de ganados. La creación del Estado Oriental y el establecimiento de receptorías de Aduana conformó un obstáculo y a la vez un incentivo al incremento del contrabando de ganado, desde la Provincia de Rio Grande a los comercios de Montevideo. La prohibición de la exportación de ganado en pie así como la protección aduanera a la producción de tasajo y de los saladeros brasileños perjudicó a los hacendados riograndenses (Guazelli Bercellos, 1998).

4.4.3. La hipérbole de la presencia brasileña

Los territorios al norte del Río Negro, en particular al norte del Arapey, quedaron en disputa más simbólica que práctica hasta los “ignominiosos” Tratados de 1851 con los que la República (uno de los gobiernos enfrentados en la guerra civil denominada “Grande”) “agradeció” el apoyo del Imperio [11]. Precisamente, el más perjudicial, de todos al decir del Hermano Damasceno (HD, 1929, pp. 607-609), fue el tratado de límites que dio trazado definitivo a la frontera entre Brasil y Uruguay. Este fijó el Río Cuareim, la cuchilla de Santa Ana, el Río Yaguarón y la Laguna Merin como línea de frontera. Brasil se abrogó el derecho a la navegación exclusiva por el Río Yaguarón y la Laguna Merin.

Sin embargo, a partir de 1851, la Frontera se transforma en un problema nacional pero ya no sobre la base de la indefinición geopolítica. Aparece una nueva política cuyo diagnóstico es la inexistencia de población hispano hablante, y frente a este hueco, una creciente ocupación brasileña, económica y cultural, de amplias superficies. Frente a esto la primera política de nacionalización de la frontera fue el poblamiento[12].

La bibliografía tradicional sobre el siglo XIX uruguayo reitera la imagen de un país “despoblado” al iniciarse la vida Independiente. Pero el despoblamiento es transformado, progresivamente, un atributo de la Frontera, el “lejano norte” al decir de Carlos Maggi, región en 1850 estaba conformada por tres departamentos: Salto (incluido el actual departamento de Artigas), Tacuarembó (que incluía Rivera) y Cerro Largo (incluido Treinta y Tres)[13].

> *“Al iniciarse la década del 30 [1830], existían en el Norte cuatro poblaciones orgánicas: Paysandú, Belén, Salto y Bella Unión. El resto era una desolada campaña caracterizada por la inseguridad, salpicada de tanto en tanto por estancias que debían afrontar continuamente robos de ganado, la acción de los*

[11] Estos fueron: i) Límites, ii) Comercio, iii) Extradición de criminales y devolución de esclavos; iv) prestación de socorros y; v) de alianza.
[12] Un concepto análogo se encuentra en Alvarez Lenzi (1973, págs. 19-20).
[13] En esta descripción, Paysandú aparecerá cada vez más, como un departamento “interior”, con vínculos crecientes hacia Mercedes y con las Provincias de Entre Ríos y Buenos Aires. Será el “litoral” por antonomasia.

contrabandistas que se lo llevaban a Río Grande [Brasil], principalmente por Aceguá , la frecuente penetración de brasileños con ánimo de afincarse en esta zona sin autorización, y agravando el panorama desolador, los frecuentes malones de indígenas; estos fueron algunos de los muchos motivos que obligaron al Gobierno [de esa época] a tomar serias medidas, fundar un pueblo, San Fructuoso de Tacuarembó, estratégicamente ubicado con un destacamento militar con una Avanzada" (Michoelsson, 1982).

4.4.4. La extranjerización de la tierra (y de la economía)

La Frontera adquirió entre 1850 y 1900 un significado problemático no sólo por su poblamiento como ya dijimos. La falta de poblaciones "uruguayas" en la frontera adquiere relevancia y significación al entender que tal territorio no estaba en realidad despoblado en términos absolutos, sino que más bien estaba poblado proporcionalmente por brasileños y no por uruguayos. La distribución de los extranjeros (en primera generación) registrada por el Censo de 1860 muestra la dimensión del problema en la Frontera en particular.

Tabla 1. Población total y extranjeros en los departamentos según el II Censo de Población del año 1860

	% Extranjeros	**Ind. Masc. Tot.**	**Ind. Masc. EXT**
Total País	34%	1.26	1.98
Montevideo	48%	1.24	1.91
Region Sur	**22%**	**1.02**	**2.01**
Salto (incluye Artigas)	57%	1.55	1.96
Maldonado (incluye Rocha	10%	1.10	2.22
Frontera	**44%**	**1.28**	**1.84**
Tacuarembó (incluye Rivera)	*51%*	*1.55*	*1.75*
Cerro Largo (incluye Treinta y Tres)	*40%*	*1.47*	*1.90*

Fuente: Censo de 1860, INE. Elaboración propia.

Ahora bien, es interesante notar que la cuestión de la soberanía en los años posteriores a la Guerra Grande, no está relacionada con la "presencia de extranjeros" (uno de cada tres lo era en Uruguay a mediados de siglo) sino específicamente con la radicación de los "brasileros". Véase la tabla 2 con la población censada en 1860 en la frontera y el este, comparada con Montevideo y la región sur, donde si bien no se discrimina la nacionalidad del extranjero, es fácil inferir que en el norte y este son abrumadoramente brasileros. En la Frontera el 44% es extranjero (en primera generación) y en Salto aún más (57%), mientras que en el centro sur es el 22%. En el Este, entonces departamento de Maldonado (que hasta 1882 incluida a Rocha), sólo son el 10% los extranjeros, lo que en alguna medida explica la "desaparición del problema de la Frontera" en esta región.

La particularidad de este poblamiento fronterizo radica no sólo en sus valores absolutos ni tampoco en los relativos. También en el funcionamiento que, hipotéticamente, habría tenido la conformación familiar y la reproducción biológica de estas familias "extranjeras". La información censal de 1860 nos permite ver que mientras que en Montevideo el índice de masculinidad entre los extranjeros es de 1.91 y en la región centro sur es de 2.01, en el Este es incluso superior (2.22), en Salto (que incluía a Artigas) es semejante (1.96) a la primera. En cambio, en la frontera es más bajo (1.84), sobre todo en Tacuarembó (1.75). Es decir, no solo existe mayor peso de los extranjeros, sino que se ha radicado una mayor proporción de mujeres extranjeras que en otras regiones; un elemento que altera patrones históricos del mercado matrimonial tal como han sido estudiados por Barreto y comienza a facilitar prácticas socio-etno-endogámicas (Barreto, Albín, & Barboza, 2014; Barreto, 2009).

Hay aún un tercer componente de la "extranjerización" cuyo impacto no debe ser soslayado. Existe alguna evidencia fragmentada pero consistente en indicar que, al contrario de la inmigración española o italiana de mediados del siglo XIX, el ingreso de los brasileños al territorio uruguayo fue por medio de compra de las estancias diezmadas o abandonadas durante la Guerra Grande. Esto es, fue un poblamiento rural y terrateniente con importante incidencia en el largo plazo de la economía del país, como veremos más abajo al referirnos al macro proceso de la modernización rural. Por lo pronto, el Censo Agropecuario de 1908 (véase tabla nº3) registró que el 21% de las tierras del país estaban en manos de brasileños "en primera generación". Debe recordarse que aquellas compras fueron hechas cincuenta años antes y que por lo tanto, varios que figuran como uruguayos, podrían en realidad ser "brasileños en segunda generación".

La extranjerización de la tierra en esta dimensión debe entenderse a su vez a la luz de las consecuencias de los Tratados de 1851. Esta "capitulación internacional" al decir de HD, mutó problema geopolítico y constituyó un problema económico-productivo. El Tratado de Comercio estableció que los brasileños no pagarían ningún impuesto por la importación a Rio Grande do Sul de productos extraídos del Uruguay, aspecto que tenía como principal objetivo, la importación de ganado en pie para la industria saladeril instalada ya en esa Provincia. Así, la inmensa cantidad de propietarios de estancias ganaderas de la Frontera tuvieron garantizado la colocación en aquella región, no existiendo impedimento para tal comercio, ni incentivo para redireccionar la producción hacia Montevideo. La extranjerización de la tierra sumada al Tratado de Comercio terminó por extranjerizar la matriz productiva con consecuencias también hacia el siglo XX: nótese que no hubo saladeros ni ensayos de instalar frigoríficos en los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Salto ni Cerro Largo hasta la firma de los nuevos tratados de 1927.

Tabla 2. Nacionalidad de los titulares de los predios según el Censo Agropecuario de 1908.

	Absolutos		Prom Pred/Ha	Relativos	
	Predios	Superficie		Predios	Superficie
Total	43,874	17,176,651	391	100%	100%
Uruguayos	28,728	9,547,273	332	65.5%	55.6%
No uruguayos	15,146	7,629,378	504	34.5%	44.4%
Por nacionalidad					
Brasileños	3047	3,562,172	1169	6.9%	20.7%
Argentinos	389	256,278	659	0.9%	1.5%
Españoles	5,270	1,837,718	349	12.0%	10.7%
Italianos	4,125	466,853	113	9.4%	2.7%
Portugueses	38	60,881	1602	0.1%	0.4%
Alemanes	108	97,913	907	0.2%	0.6%
Austríacos	38	8,540	225	0.1%	0.0%
Suizos	161	25,342	157	0.4%	0.1%
Franceses	809	488,953	604	1.8%	2.8%
Ingleses	103	390,592	3792	0.2%	2.3%

Fuente: elaboración propia con base en el Censo Agropecuario de 1908, pág. 1016.

4.4.5. El problema cultural y lingüístico

Un cuarto factor de diferenciación regional y objeto de una política de nacionalización conviene ser explicitado, y quizá, aquel que más persistió hasta hace pocos años, fue la presencia de la cultura y lengua portuguesa y el muy escaso uso del español. Este, tema, también estaba presente del lado del Brasil, aunque claro que no como un problema. Por ejemplo, Barrios Pintos en su análisis del proceso fundacional de Villa de Ceballos, cita palabras de Silva Ferras, representante de la Provincia de Sao Paulo ante el Parlamento Imperial en 1845:

> *"Vosotros creeis que allá en la línea o divisa material del Yaguarón adonde termina el Imperio, al […] pasar a la otra banda [..] que se dice la República Oriental, creeis que vais a encontrar al otro lado de la divisoria material un pueblo completamente distinto de lo que se llama Imperio del Brasil; ¡pero es preciso que sepais que felizmente no es así!. Al pasar la otro lado del río Yaguarón, señores, el traje, el idioma, las costumbres, la moneda, los pesos, las medidas, todo, todo, señores, hasta la otra banda del río Negro, todo, todo señores, hasta la tierra: todo es brasilero" (Barrios Pintos A. , 2009, p. 140)*

En este apartado, solo nos concentraremos empero sobre uno de los aspectos más perdurables de este "problema nacional" que fue la lengua en la frontera. Existe una larga acumulación de investigaciones lingüística sobre la región, tanto histórica como contemporánea desde 1959, que aporta evidencia muy coincidente con la transcripción del discurso de Silva Ferras. En esta región el uso del español era excepcional. En su lugar, era (y es) corriente el uso de variedades lingüísticas de base lusitana, que la academia denominó "dialectos fronterizos" a mediados de los años cincuenta (Barrios, Gabbiani, Behares, Elizaincín, & Mazzolini, 1993; Behares, 2007; Bertolotti & Coll, 2014; Oroño, 2016; Rona, 1959; Carvalho, 2003; Elizaincín, Behares, & Barrios, 1987; Rona, 1959).

> *"La República Oriental tiene una gran amenaza y un gran peligro para el porvenir, en lo difundido que se hallaba el idioma brasilero en los Departamentos que son limítrofes del Imperio" (José Pedro Varela, 1879 "Memoria del Inspector Nacional 1877-1878. Citado en Oroño, 2016, pág. 12).*

El Decreto Ley de Educación Común de 1877 estableció en su artículo 38 "*En todas las escuelas públicas, la enseñanza se dará en el idioma nacional*". Este se asumió que era el español y de ahí, tanto las clases como los textos y los informes habrían de ser en la variedad estándar de esa lengua. La fundación de escuelas, principalmente rurales, la preparación de nuevos maestros (españolizados), la fiscalización de las escuelas, las prohibiciones del uso, la hiper-corrección y el tratamiento explícito y destacado del tema (en los congresos de inspectores de Primaria, por ejemplo), fueron instrumentos de una política de Estado tendiente a crear una "barrera sanitaria" cultural y lingüística tanto frente a variedades del portugués como al "español interferido". Hoy en día se puede evaluar el éxito de esta política que en unos cien años logró hacer avanzar hacia el norte el uso del español en un territorio para el que le fue ajeno desde la Colonia; al menos en los ámbitos oficiales y prestigiosos.

4.5. La municipalización o la construcción institucional del territorio

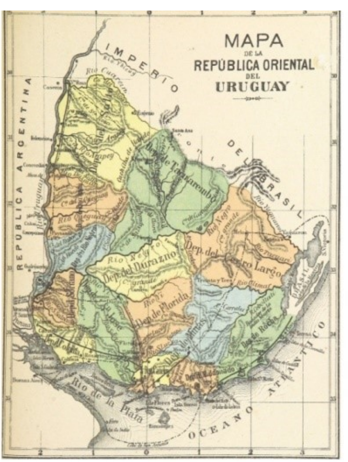
Una de las características que destaca la comparación entre el proceso español y lusitano de la producción social del espacio "frontera" es la conformación de jurisdicciones territoriales en torno a las villas fundadas. Es decir, el poblamiento es un ordenamiento del territorio, tanto urbano como rural. Sin embargo, el proceso de institucionalización tuvo marcadas diferencias cuando éste es observado en la perspectiva de la larga duración de Braudel (1958). Esta última sección sintetiza los cambios en los siglos XIX y XX.

4.5.1. La municipalización de Uruguay

La Constitución de 1830 concentró la materia municipal y las facultades en un órgano regional denominado Junta Económica Administrativa, de la cual en 1908 se desprendió el órgano ejecutivo unipersonal “Intendente”. No había autoridad municipal en las localidades, excepto la posibilidad de instalar una Junta Económico Administrativa Auxiliar. Las autoridades residían en la capital departamental por lo que las demás localidades quedan supeditadas a las distribuciones presupuestales y jerarquías políticas que pudieran labrarse frente a los gobiernos regionales. La Constitución de 1917 conservó este esquema, aunque con un diseño bicéfalo y colegiado en el Ejecutivo, y una Asamblea Representativa Departamental con mayores facultades. Recién con la primera Ley de Descentralización aprobada en 2009 durante el Gobierno de Tabaré Vázquez (y las subsiguientes), las localidades volvieron a tener jerarquía municipal al crearse las Alcaldías en todas las localidades con más de mil habitantes (y luego con más de 500 habitantes) [14].

Mapa 4. La división en Departamentos en 1827 y en 1882.





Ahora bien, la división por departamento, en tanto territorio con fines a distribuir poderes y responsabilidades del estado central, no existió en el Virreinato hasta fines del siglo XVIII, ocasión en que fue uno de los esquemas (ensayados y fracasados) de reorganización de los pueblos de las misiones. El primer proyecto de departamentos data de 1816. Sin embargo, la guerra contra la invasión portuguesa (1816-1820), la ocupación subsiguiente y la guerra de independencia contra el Brasil, postergaron este aspecto de la organización del Estado hasta luego de la firma de la Convención Preliminar de Paz. La entidad municipal de Uruguay fue

[14] Leyes 18567 de 2009, 19272 de 2014 y 19355 de 2015.

establecida finalmente en la división del territorio en 9 departamentos acontecida en 1827: 8 departamentos al sur del Rio Negro y uno solo al norte. El Gobierno Provisorio del liberal Joaquín Suárez avanzó con un radical[15] proyecto de superación de las estructuras administrativas coloniales. El Decreto de 1827 abolió el Cabildo y a los delegados como autoridad. La nueva organización unificó en la autoridad departamento (y en la villa capital) las distintas funciones de gobierno, policía y justicia distribuidas en diferentes actores y localizaciones.

La departamentalización del territorio avanzó rápidamente. Por Ley nº158 de 1837 se crean los departamentos de Salto y de Tacuarembó por división de Paysandú, y el Departamento de Minas, con tierras de Maldonado y de Cerro Largo. En 1856, la Ley nº493 crea el Departamento de Florida con tierras de San José y Canelones. En 1872, había 12 departamentos.

El proceso de departamentalización continúa y concluye durante el Militarismo. En 1880 el Gral. Máximo Santos por Ley nº1485 crea los departamentos de Río Negro (desprendiéndose de Paysandú) y el Departamento de Rocha (por división de Maldonado). La Ley nº1754 de 1884 crea el Departamento de Artigas, dividiendo el de Salto y el Departamento de Treinta y Tres, dividiendo Cerro Largo, tomando tierras del Departamento de Minas y reorganizando las fronteras de éste con Florida y con Maldonado. Ese mismo año, la Ley nº1757 crea el Departamento de Rivera por división del Departamento de Tacuarembó. El último en crearse fue el Departamento de Flores, hecho Santos a través de la Ley nº1854 y por división del Departamento de San José

La departamentalización fue un proceso de concentración político institucional de distintos poderes difusamente distribuidos entre los poblados y partidos rurales. Conforme el nuevo Estado comenzó a estructurarse, la departamentalización agregó nuevas dependencias estatales cada una con una burocracia jerárquicamente subordinada a la autoridad nacional radicada en Montevideo (la policial, la fiscal, la aduanera, la judicial, la escolar, la postal).

El departamento instituyó el territorio como regiones, cada una con una capital. Es decir, la departamentalización no solo fue un proceso de espacialización social que integró el territorio, sino que operó simultáneamente, diferenciándolo. Si consideramos únicamente la dimensión demográfica, observamos que la distribución de la población replicaba el macro-cefalismo nacional de Montevideo, muy en particular en la frontera: el promedio de la razón de predominancia era 5.5 de la capital a la segunda localidad del departamento (la menor entre San Eugenio y Santa Rosa, Artigas). En el litoral estas razones de predominancia eran aún más marcadas: en 1908 Salto tenía una razón de de 15.8 sobre la segunda ciudad del

[15] Una nota no menor cabe formularse para entender la radicalidad de los cambios: la villa de la Florida que hasta 1828 había alojado a la Asamblea Constituyente y Representativa (el Poder Legislativo de la novel República) perdió su Cabildo y además, pasó a estar subordinada al departamento con cabeza en la villa de San José.

departamento, Constitución; Paysandú era 18.5 veces más grande que la segunda ciudad, Guichón.

En síntesis, si la erección de departamentos en la frontera fue fundamentada en 1837 como en 1884 con el argumento de fortalecer la presencia regulativa del Estado y el control frente a incursiones ilegales en el territorio, esto no se tradujo en fortalecer las localidades (emulando un sistema de guardias militares) sino una política de "castillos" supervisando grandes territorios.

4.5.2. Los municipios en Rio Grande do Sul

Al revés de lo que se puede constatar en la administración estatal hispánica en América, Portugal institucionalizó una distribución de jurisdicciones territoriales bastante temprana, subdividiendo el territorio en superficies más pequeñas, proceso que terminó de visualizar en 1809 con la primera división municipal de la Capitanía de Rio Grande do Sul. El 27 de abril de 1809, el Rey Joâo VI transformó en municipios a las villas de Rio Grande, Porto Alegre, Rio Pardo y Santo Antonio da Patrulha, todas de la capitanía de San Pedro de Rio Grande del Sur. De todos modos, hay que señalar que ya habían antes de ello, otros núcleos de poblamientos en la región, entre ellos, los 7 pueblos de las misiones.

Desde esa primera división a los 497 municipios a la fecha (2021), la pauta que ha seguido esta subdivisión territorial ha sido la subdivisión de cada municipio original conforme alguna de las localidades alcanzaba un nivel de población suficientemente considerable.

En 1822, el Imperio subdivide el municipio de Rio Pardo creando el de Cachoeira do Sul, con las localidades de la Vila Nova de São João da Cachoeira (fundada en 1769), Santa Maria (1797), Sâo Gabriel (1800), Bagé (1811), Alegrete (1817) y la recientemente fundada Sant'Ana do Livramento (1822).

Es posible, aunque no hay evidencia, que la subdivisión territorial luego de 1845 haya tenido como propósito controlar la frontera sur de Rio Grande pero "hacia dentro". Alegrege, Cachoeira, Sâo Gabriel, Uruguaiana habían tenido un papel importante como base republicana, e incluso como capital alternativa una vez que fuera ocupada Porto Alegre.

Mapa 5. Municipios de Rio Grande do Sul en 1809 y 1822





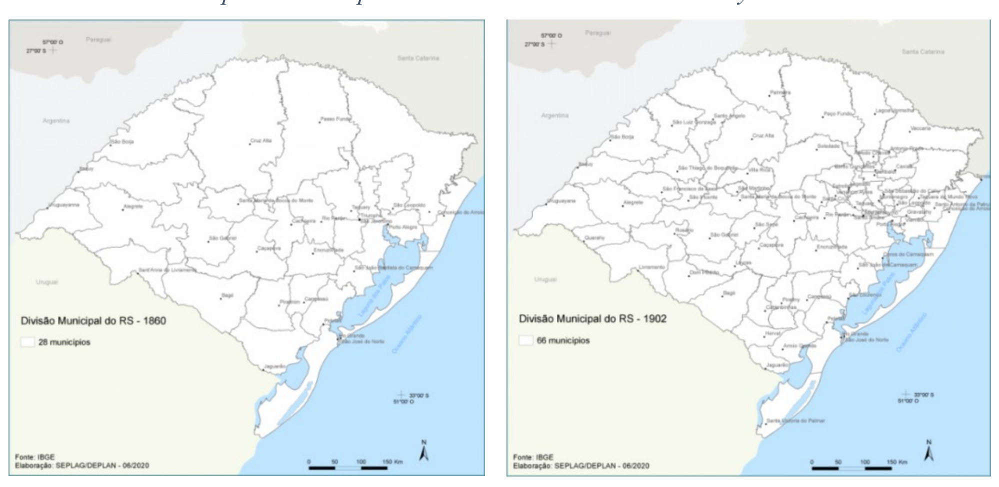
Luego de la Revolución Farroupilha, la Provincia de Rio Grande fue reorganizada quedando dividida hacia 1860 en 28 municipios. De éstos, seis limitaban con Uruguay. Particularmente importante había sido el crecimiento demográfico y la consiguiente subdivisión del municipio de Cachoeira en cuatro municipios nuevos: Uruguaiana, Alegrete, Sant'Ana y Bagé. Es de recordar que esta gran región de la Pampa y del Municipio de Cachoeira había sido sede y bastión de los republicanos y además, base del comercio con el Estado Oriental. En el extremo atlántico, el municipio de Rio Grande se había subdividido en cuatro, dando lugar a las nuevas entidades de Santa Vitoria do Palmar, Pelotas y Jaguarâo.

El proceso de subdivisión avanzó en 1902, en la República Velha y luego de la segunda revolución republicada en Rio Grande. Las subdivisiones se observan a lo largo de toda la frontera y se crean nuevas entidades limítrofes: Quaraí, Dom Pedrito y Herval.

La subdivisión municipal se mantuvo a lo largo del siglo XX hasta la creación entre 1995 y 1996 de los municipios de Aceguá, Barra do Quarai y Chui.

Es de notar que en el orden jurídico federal, esta fragmentación de la frontera tuvo como contrapartida el establecimiento de una norma constitucional a partir de 1946, que asignaba un status especial a la frontera con otros países. En primer lugar, la declaró "bien de la Unión", por tanto, de competencia propia del Poder Ejecutivo Federal (artículo 34). En la Constitución de 1988, esta orientación fue complementada por la creación de: "A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei" (Constitucao, articulo 20).

Mapa 6. Municipios de Rio Grande do Sul en 1860 y 1902



Adicionalmente, la Constitución de 1988, artículo proceso en la medida en que atribuyeron a la entidad municipal facultades concurrentes en materia de políticas públicas (salud y educación) (artículo 23), además de las materias municipales tradicionales (artículo 30).

4.6. Discusión y conclusiones

De un modo muy general, la realización de este trabajo responde al interés de "comenzar a mirar" el territorio fronterizo uruguayo-brasileño desde una perspectiva integradora, en tanto proceso histórico, social, cultural y económico, el cual ha tenido distintas etapas en sus variadas dimensiones.

Desde esa perspectiva, la idea central es la de visualizar y analizar el territorio fronterizo uruguayo-brasileño, español-portugués, en una primera instancia a partir de la movilidad de sus límites a partir de los distintos tratados, entre imperios primero y estados después.

Así, el trabajo buscó conocer como ha sido la demarcación de estos territorios, pero con énfasis en el estado de Rio Grande del Sur e identificar dimensiones vinculadas a la ocupación y división originaria de su territorio hasta tiempos más recientes, así como tipos de interacción e intercambio con el Uruguay, Banda Oriental, España.

En ese sentido, se identificaron distintas etapas que se consideran relevantes en el proceso de construcción del territorio fronterizo binacional, hoy día, uruguayo-brasileño, que colaboran en la comprensión de la realidad actual además de permitir la posibilidad de identificar líneas de investigación a futuro.

De ese modo, el trabajo genera las condiciones y sobre todo en el corto y mediano plazo, en tanto punto de partida o marco de referencia para el análisis de la realidad fronteriza uruguayo-brasileña, pasando a ser imprescindible conocer y estudiar la realidad riograndense en este caso, para comprender y analizar este territorio binacional construido socialmente.

Así, no debiera analizarse la realidad fronteriza uruguayo-brasileña, sin al menos considerar que ya fueron un único territorio, que la frontera no ha sido siempre tal como la conocemos hoy día en lo que respecta a división geográfica, que el interés por esta región en particular, en un principio estuvo marcado en gran medida por el desarrollo de la zona central del Brasil, que al norte del río negro existió una fuerte presencia de productores ganaderos brasileños, que hubieron distintas formas de colonizar y ocupar los territorios, que obedecían a modelos imperiales.

La realización de este trabajo, nos permite identificar que la relación entre estos territorios fue mucho más interactiva y continua a lo largo de la historia, de la que conocemos y nos han enseñado, las cuales trascienden ampliamente a la condición de vecindad separada por un límite internacional o interimperial.

5. Localidades "indianas"

Tabaré Fernández

5.1. Concepto y antecedentes

Denominaremos "localidad indiana" a aquella localidad (ciudad, pueblo o villa) establecida expresamente conforme a lo dispuesto por las "Leyes de Indias": Libro IV, Título Primero ("de los descubrimientos", Ley XVII), Título Tercero ("de los descubrimientos por tierra", Leyes VII a XI, XVI, XIX, XX, XXI), Título Quinto ("de las poblaciones", todas las leyes), Título Séptimo ("de la población de las ciudades, villas y pueblos", todas las leyes); Título Nueve ("de los cabildos y de los consejos"), Título Diez ("de los oficios concejiles"), y Título Doce ("de la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas") (Regencia Provisional del Reino, 1841).

Las normas de las Leyes de Indias regulaban cuatro grandes materias: (a) los agentes de la fundación; (b) las normas de ordenamiento y especialización funcional del nuevo territorio; (c) la definición de obligaciones y derechos de los pobladores originales; y (d) las autoridades de las localidades. Esta amplitud explica la diversidad términos que han sido usados para designar el este tipo de poblamiento en América: "ciudad colonial", "ciudad hispánica", "plano damero", "ciudad territorio".

El término "ciudad colonial" parecería el menos apropiado por su denotada restricción al período culminado en 1810, y a su vez, podría pensarse que hubo reducida heterogeneidad fundacional durante ese período. Sin embargo, ambos supuestos son incorrectos. Tal como lo han evidenciado distintos autores (Wettstein & Rudolf, 1969; Alvarez Lenzi, 1973; Barrios Pintos A. , 2009; Klaczko, 1981), las Leyes de Indias aplicaron sólo a algunas de las fundaciones hechas en la Banda Oriental durante el período de la Colonia hasta 1810. Pero este tipo de localidad también se encuentra en fundaciones posteriores a esta fecha. La constitución del Estado Oriental en 1830 no implicó la derogación de las normas de ordenamiento territorial hasta por lo menos el Decreto de 1877 del Gobierno de Latorre. Por lo que, algunos poblamientos hasta ese año podrían considerarse también "indianas". En este sentido, propondremos considerar como tales algunas localidades creadas ya durante la Primera República, más allá del éxito relativo o del total fracaso que estas empresas poblacionales tuvieron. Con posterioridad a 1877, al menos normativamente, ya no corresponderá aplicar este término.

5.2. Poblamiento y ordenamiento territorial durante la Colonia

El marco normativo del poblamiento hasta 1810 resultaba nítido, aunque su aplicación encuentra enormes variaciones. Las Leyes de Indias regulaban las obligaciones y derechos de la administración estatal, de los fundadores y de los primeros pobladores respecto de las cuatro materias antedichas: fundadores, ordenamiento del territorio, pobladores y autoridades.

La fundación "legal" de las nuevas localidades en la Colonia resultaba únicamente de un acto real, sea en forma directa (a través del Virrey, único funcionario a quien delegaba esta potestad el Rey), sea en un privado, con quien hacía un contrato. En el caso típico-ideal, el poblamiento está precedido por un acto jurídico de creación, de denominación y de jurisdicción (civil y eclesiástica). Este atributo no siempre se verificó en la forma legal precisa; en la margen este del Río Uruguay, algunas localidades ni siquiera fueron precedidas de un acto de creación, sino que fueron reconocidas posteriormente, a petición de los vecinos ante las autoridades civiles y eclesiásticas. Porongos y Rosario del Colla son dos ejemplos de este "reconocimiento".

El poblamiento es un acto de institucionalización del territorio, de *ordenamiento.* En la Colonia esta operación institucional conllevaba una especialización funcional y regímenes jurídicos diferentes para tres áreas: la planta urbana; un primer perímetro exterior; y desde él hasta un radio variable pero que llegó hasta los 80 kilómetros del poblado. El trazado de la planta urbana de los pueblos hispánicos resulta singular, y una de las pocas definiciones que mantendrá vigente el Reglamento de 1877. Es el característico "damero" correspondiente a una localidad con manzanas cuadradas con una plaza rectangular en el centro (si la ciudad no estaba ubicada junto a un puerto).

Sin embargo, tal como queda claro de las Leyes de Indias, el ordenamiento territorial de la nueva localidad no estaba limitada a la planta urbana (los "solares"), sino que comprendía "tierras", "caballerías" y "peonías" exteriores a "la muralla" o límite urbano (Ley Primera del Título Doce). El otorgamiento de una de estas tierras estaba determinado por la propia Ley: una caballería es "solar de cien pies de ancho y doscientos de largo", en tanto que una peonía era "solar de cincuenta pies de ancho y cien de largo". Es de notar que la distribución de tierras está atada a las diferencias de status "militar" y social pre-existentes. El total del territorio transferido a propiedad del "vecino" fue de extensión variable, dependiendo de la jurisdicción asignada en la capitulación o comisión recibida del Rey o su representante[16]. Las

[16] Por ejemplo, la Ley III del Título VIII, establecida en 1539 fijó la jurisdicción de la Ciudad de México en 15 leguas castellanas, que conforme a la equivalencia vigente en ese momento, representaban 62850 metros contados desde el altar mayor de la Iglesia principal. Felipe II, modificó el patrón de medida, remplazándola por la "legua común", con lo que conforme a las equivalencias, la jurisdicción se habría de haber extendido hasta los 83590

Leyes solo establecían que aquellas debían ser dividas en cuatro, siendo un cuarto para el comisionado fundador y los tres cuartos restantes para distribuir entre pobladores originales. A su vez, y no es un detalle menor resaltarlo, la localidad indiana debía disponer de un ejido, dehesas y propios en el extramuros, cuyo dominio recaía en la propia ciudad. Estas tierras estaban funcionalmente dispuestas, la primera para el crecimiento de la ciudad, en tanto que las segundas y terceras tenían el estatuto de tierras comunes que debían utilizarse para el pastoreo de animales, la recreación, la disponibilidad de leña (Leyes XIII y XIV del Título Séptimo). El diseño territorial podría denotarse como "planificado" al punto de contemplar el crecimiento de la propia ciudad hasta el límite de su ejido. En consecuencia, este ordenamiento territorial acabado e integrador urbano-rural, es mejor representado por el concepto de "ciudad territorio" tal como lo aplica Álvarez Lenzi (1973).

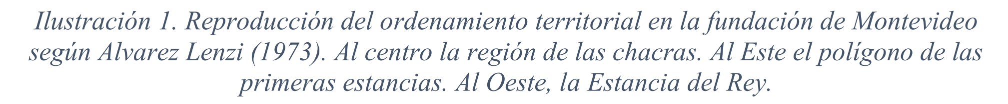
Ahora bien, el vecino no solo recibiría la propiedad de los solares y las tierras sino también "*cien fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, cincuenta de maíz, dos huebras de tierras para huertas, y ocho para plantas de otros árboles para secadal, tierras de pasto para diez puertas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras*" (Ley Primera, Título Doce). La Leyes de Indias distribuyen otros factores productivos (semillas y animales) además de la tierra, como incentivo a su radicación.

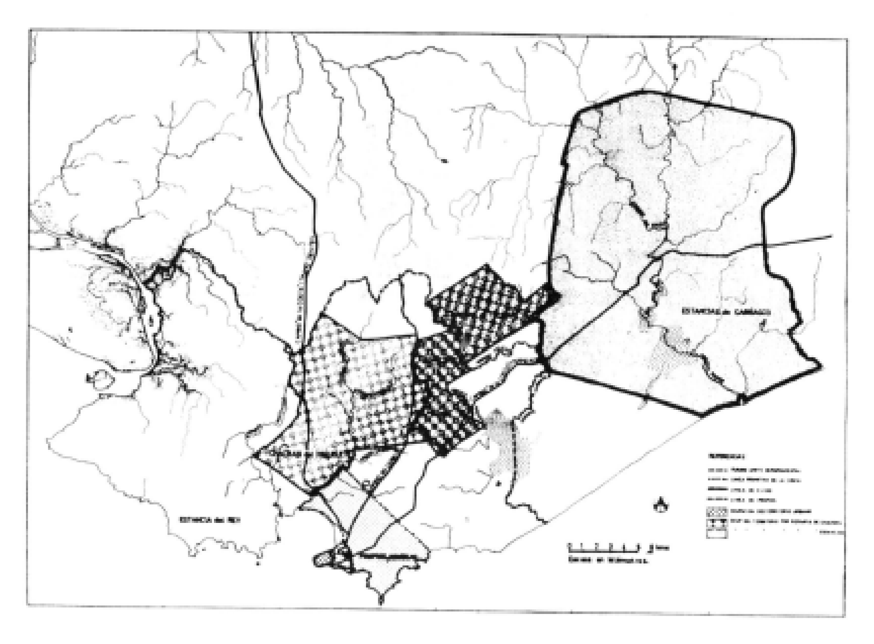
La radicación de los nuevos pobladores hecha con base en la propiedad del solar urbano, y de las tierras de labranza (chacras y/o estancias) fue hecha por título real (donación condicionada a la edificación, la puesta en producción y a la residencia). Esto implicó, al menos, una base legal para la pretensión de titularidad, aunque no implicó el desarrollo de litigios sobre la propiedad[17].

---

metros. Para tener una idea comparada, la distancia entre las ciudades de Montevideo y de Florida es de 87290 metros.

[17] Por ejemplo, bajo los conceptos aquí formulados, la Villa de San Juan Bautista fue de tipo indiano. Sin embargo, entre 1790 y 1823 mantuvo un dilatado conflicto por la propiedad de las suertes de estancias y también por el suelo urbano con Bartolomé mitre, dueño de la estancia realenga de San Ramón.


Ilustración 1. Reproducción del ordenamiento territorial en la fundación de Montevideo según Alvarez Lenzi (1973). Al centro la región de las chacras. Al Este el polígono de las primeras estancias. Al Oeste, la Estancia del Rey.



5.3. Localidades “indianas”: una estructura productiva, social y política

Ahora bien, y este es un punto importante a nuestro criterio, tampoco el concepto de ordenamiento territorial alcanza para comprender las Leyes de Indias, en la medida en que estas configuraban un conjunto de obligaciones y derechos para los primeros pobladores, denominados por ese hecho “vecinos”.

En primer lugar, la distribución de tierras implicó una obligación productiva. Los vecinos recibían solares y tierras reales con la condición de residir en ellas: debían levantar sus casas en el solar urbano. A su vez, debían poner a trabajar las tierras extra-muro: “*los que aceptaren asiento de caballerías y peonías, se obliguen de tener edificados los solares, poblada la casa, hechas y repartidas las hojas de tierra de labor, y de haberlas labrado, puesto de plantas y poblado de ganados los que fueren de pasto*” (Ley Tercera, Título Doce). Esta puesta en valor económico implicaba una primera inversión directa en el territorio, que debiera permitir la disuasión de las conductas especulativas inconducentes con la colonización.

En segundo lugar, las Leyes no solo distribuyen factores de producción o crean una clase de terratenientes originarios, sino que avanzan en el establecimiento de relaciones sociales de producción que completan la producción social del nuevo espacio colonial. En los territorios americanos con población indígena, la distribución también incluyó una "encomienda" para que "gocen de sus aprovechamientos". Es decir, se genera una economía agrícola que introduce las relaciones de servidumbre para definir a la vez, la clase social de los generadores de valor y la modalidad religiosa-económica y fiscal, de apropiación del plusvalor.

Pero, en tercer lugar, abren la posibilidad de generar una dinámica mercantil, un mercado legítimo de compraventa y reconversión de capitales. Todo aquel que se hubiera asentado y hubiera trabajado en las caballerías o peonías por un plazo mínimo de cuatro años, "*los podrían vender y hacer de ellos a su voluntad libremente*". Es decir, la localidad indiana no solo ordena el territorio, creando una clase social terrateniente y otra de trabajadores manuales, bajo un modo de producción servil, sino que abre potencialmente la puerta a un desarrollo de la fase mercantil del capitalismo con base en la tierra y sus frutos.

Un cuarto aspecto sociológico de relevancia en la fundación es la designación de autoridades (judiciales, policiales, fiscales, políticas) para la nueva localidad. Por disposición del Título Quinto, Ley XI, "*el que capitulare nueva población de ciudad, villa o colonia, tenga jurisdicción civil y criminal en primera instancia por los días de su vida y de un hijo o heredero, y pueda poner alcaldes ordinarios, regidores y otros oficiales del consejo del mismo pueblo*". Esta primera designación conformaba un "ayuntamiento" o "cabildo" (término más empleado en el Río de la Plata). Las figuras principales fueron los alcaldes (de primer y segundo voto), los cuales, dependiendo del status de la ciudad, podían ser "mayores" u "ordinarios". Luego estaban los regidores, término con que se nombraba a los otros integrantes del Cabildo. Las autoridades locales, además de las "electivas" de orden superior, estaban integradas por los denominados "oficios concejibles", regulados también por las Leyes en los Títulos Nueve, Diez y Once. Se trataba de una larga lista: alguaciles, escribanos, mayordomo, procurador, heraldo, fiel ejecutor, entre otros. Además, las normas establecen las calidades para ser elegibles en tales cargos, los plazos de desempeño, y las restricciones para la reelección. Cabe ampliar indicando que tales nombramientos recaían en los primeros vecinos, a los cuales habría de representar en la defensa y ampliación de sus intereses.

Ahora bien, la instalación y regular provisión de estos cargos, dejados luego a mecanismos de representación de los "vecinos", se articuló con la conformación de un organigrama de relaciones de subordinación judicial, policial, fiscal y en definitiva, política entre las localidades (Konetzke, 1984). Así, la segunda instancia judicial quedó fijada por la misma Ley referida en el Alcalde Mayor o Audiencia que correspondiere a la jurisdicción de la fundación. Y a su vez, estos o el Gobernador, Capitán General o Virrey, podrían intervenir

sobre el gobierno local, nombrando un "corregidor"[18] a modo de oficial real interventor en los temas de policía, justicia y administración local. Tales ordenamientos entre autoridades lo son a su vez de espacios sociales. Es decir, la pertenencia a una Gobernación o a otra, agrega a la localidad por propiedad contextual, las singularidades (privilegios reales, potestades administrativas, judiciales, fiscales) que pudiera tener aquella jurisdicción a la que se subordina. La institucionalización del gobierno crea un haz de relaciones en las que ubica, enmarca y subsume a la nueva población.

En síntesis, el tipo de "localidad indiana" designa un modo de producción *estatal* del espacio que opera en tres planos: ordena el territorio, distribuyendo propiedades y estableciendo lugares comunes; crea una estructura social, generando una clase de terratenientes y una clase de trabajadores manuales subordinados a las mercedes de estancia; y constituye un espacio de representación política y de gobierno en el Cabildo, subordinándolo en un haz regional de subordinaciones y singularidades.

5.4. Hipótesis

El tipo ideal "localidad indiana" que acaba de ser descrito con base en la bibliografía histórica y en la revisión de las disposiciones de las Leyes de Indias y de sus interpretaciones, permite conjeturar que fue el modo más importante y acabado de agencia del Estado en la producción del espacio social. Compartimos así la tesis de varios autores de que, desde mediados del siglo XIX, la progresiva extensión de las ideas políticas y económicas liberales, contribuyeron a deslegitimar la base conceptual de las normas indianas de fundación, a una política de reticencia creciente del Gobierno a intervenir en las fundaciones, y a autorizar que fueran particulares los que resolvieran todos los aspectos relativos a la producción del espacio.

Una segunda hipótesis, derivada de la anterior pero con una explícita pretensión explicativa, sostendría que la fundación indiana con su constitución simultánea de una estructura social y una subordinación en una jerarquía estatal, dotó a la localidad de una institucionalidad sólida y amplia. En el sentido de North (1993), las prácticas y reglas productoras del espacio (reglas de la autoridad, la propiedad, la economía y la edificación) redujeron incertidumbres y costos de transacción, deviniendo en institucionalidad fundacional. A su vez, esta institucionalidad fue parte de la reproducción social amplia del territorio transformándose para las siguientes generaciones en recursos y reglas para la agencia, esto en el sentido de Sewell (1992). Esta institucionalización (de la producción social) del territorio se estaría expresado en varios planos, consistentes con la multidimensionalidad del proceso conceptualizado. Si esta hipótesis fuera correcta, las consecuencias observacionales al menos deberían ser tres. En primer lugar, los territorios así institucionalizados deberían tener altas probabilidades de

[18] https://es.wikipedia.org/wiki/Corregidor

seguir existiendo luego de la primera generación de pobladores, sino que más aún, deberían haber alcanzado en los años siguientes, *caeteris paribus*, un nivel de reproducción social ampliada, en capital y en población. En segundo lugar, la expansión urbana debería haber sido continentada básicamente por las reglas establecidas en el plano urbano, esto es, avanzando por la privatización del ejido hasta el límite de ordenamiento territorial fundacional. Posiblemente, de la combinación entre el proceso de reproducción social ampliada y de la institucionalidad del ordenamiento hubieran de emerger conflictos públicos relativamente complejos en relación a la ocupación y apropiación del suelo y al papel de la autoridad en ese proceso. En tercer lugar, en períodos posteriores a la fundación, debería ser observable que estas localidades indianas desarrollaran acciones colectivas con ciertos niveles de unidad política en la reivindicación de concesiones, exoneraciones o bienes públicos, o en proclamas políticas (v.g. comenzada la Independencia) frente a la autoridad central (Gobernador, Presidente, Asamblea General). En cuarto lugar, debieran observarse la emergencia de conflictos en las relaciones inter-urbanas con otras localidades originalmente sufragáneas al punto de generarse procesos de secesión jurisdiccional sobre la base de "un territorio-una localidad".

5.5. Fundaciones "indianas"

El número de localidades "indianas" no resulta de una definición simple, tal como se ha expuesto, en tanto que en cada proceso fundacional es patente la ausencia de alguna de las propiedades del poblamiento "indiano". La revisión de las fuentes permite identificar cuatro tipos de poblamientos, durante el período de la Colonia, y un quinto grupo posterior a 1810, diferenciables según su agente fundador (Estado / Privados) aunque todos ellos, por diversos medios, fueron finalmente reconocidos.

Un primer grupo de 17 poblados del periodo colonial podría decirse "indianas": han sido el resultado de un acto oficial, estatal, sin intermediación de un agente privado. Se cumple un ordenamiento territorial y se instalan autoridades de gobierno, aunque por ejemplo, no todas logran tener Cabildos, aunque sí Jueces o Alcaldes. En el esquema 1 se lista además la región geográfica en la que se ubicaron, pudiéndose apreciar que la mayoría está en la Gobernación de Montevideo: San Isidro Labrador de Las Piedras (1744), San Juan Bautista (1781) (Bonfanti, 2013); Guadalupe (1782); San José (1783); Pando (1788); y San Fernando de Floridablanca (1809). Con excepción de Colonia del Sacramento, fundada por el gobernador de Río de Janeiro Manuel de Lobo en 1680, las demás localidades se gestan principalmente desde Montevideo. En el oeste las excepciones son la Capilla de Mercedes (1788) y Nuestra Señora de los Dolores (1801). San Fernando de Maldonado fue fundada por el Gobernador de Montevideo, Joaquín de Viana en 1755, aunque sólo posteriormente se conferiría Real Cédula (Barrios Pintos A. , 2000[1972]). Alcanzó un alto grado de institucionalización dado que contó con Cabildo, Juzgado y Cuartel, y fue un puerto comercial (legal e ilegal) de

relevancia (Frega, 1998). Más al Este, Concepción de Minas (1783) y Nuestra Señora de los Remedios de Rocha (1794), fundadas por Vicente Pérez del Puerto, oficial de la Real Hacienda en San Fernando de Maldonado y comisionado por el Virrey, fueron organizadas con la intervención del Gobernador de Montevideo para resolver el problema de las familias gallegas y asturianas participantes de la frustrada colonización de la Patagonia (Frega, 1998; Barrios Pintos, 2000[1972]). San Carlos resultó de la intervención directa del Gobernador de Buenos Aires, Pedro de Cevallos, luego de la reconquista de Río Grande en 1763 (Seijo, 1929; Frega, 1998). Dos de este tipo, San Gabriel de Batoví y Belén, ambas fundadas en 1801, desaparecieron antes de 1810 (Barrios Pintos A. , 2000[1972]).

En una segunda categoría se catalogan tres pueblos fundados por privados y que obtuvieron algún grado de reconocimiento legal de sus pretensiones de dominio antes de 1810. A diferencia de las anteriores, estas localidades surgieron de acciones colectivas de pobladores. Santísima Trinidad de los Porongos y Rosario del Colla (xix y xx) se fundaron por aglomeración espontánea primero y de acciones colectivas que reivindicaron el asentamiento de una localidad y la titularidad de los solares contra los estancieros circundantes y también contra autoridades municipales coloniales (Barrios Pintos A. , 2000[1972]). El poblamiento de (xxi) Espinillos en 1750, iniciado por particulares se disolvió a la segunda generación de pobladores para fundar Dolores, aunque las crónicas relatan que fue también parte de una acción colectiva orientada a mejorar el acceso a leña y agua.

En una tercera categoría clasifican dos poblados de origen eclesiástico aunque con muy diferente grado de intervención posterior de la propia Iglesia y del Estado Aquí se ubica el primer poblado en este lado del Río Uruguay: (xxiii) Santo Domingo de Soriano (Barreto, Estudio biodemográfico de la población de Villa de Soriano, 2011) aunque su origen misionero es anterior y del otro lado del Uruguay. Al contar con Cabildo, Juzgado y Guardia Militar, se convirtió en una de las localidades indianas más institucionalizadas, conjuntamente con Montevideo y Maldonado. La Villa de Paysandú (xxiv) resultó de una relocalización impulsada por los propios Jesuitas luego del Tratado de Madrid o de Permuta (1750). Sin embargo y a diferencia de Soriano, no hubo un “acto fundacional”, ni tampoco fue sostenida por la Compañía de Jesús: las Guerras Guaraníticas (1754-1756) y de la expulsión de los jesuitas en 1767. Al contrario, los pueblos vecinos, principalmente Soriano, desplegaron ante Buenos Aires continuas acciones para “ilegalizarla” y “suprimirla”. En Paysandú hubo hasta una “primera defensa” ya en el siglo XVIII por lo que cabría etiquetar su historia como la de un conflicto por el reconocimiento (Barrios Pintos A. , 2000[1972]) .

Esquema 1. Listado de las poblaciones indianas fundadas hasta 1850

Localidad	Fundación	Agente	Tipo
Colonia del Sacramento	1680	Estado	I
San Felipe y Santiago de Montevideo	1724	Estado	I
San Isidro del Labrador de Las Piedras	1744	Estado	I
San Fernando de Maldonado	1757	Estado	I
San Carlos de Maldonado	1763	Estado	I
San Juan Bautista (actual Santa Lucía)	1781	Estado	I
Guadalupe (actual Canelones)	1782	Estado	I
San José	1783	Estado	I
Villa de la Concepción de las Minas	1783	Estado	I
Pando	1788	Estado	I
Capilla Nueva de las Mercedes	1788	Estado	I
Señora de los Remedios de Rocha	1794	Estado	I
Guardia Nueva del Cerro Largo (Melo)	1795	Estado	I
San Gabriel de Batoví	1801	Estado	I
Nuestra Señora de los Dolores del Espinillo	1801	Estado	I
Belén (primera fundación)	1801	Estado	I
San Fernando de Floridablanca	1809	Estado	I
Espinillo (desaparecido para formar dolores)	1750	Privado	II
Villa del Rosario de Colla	1775	Privado	II
Santísima Trinidad de los Porongos	1804	Privado	II
Santo Domingo de Soriano	1624	Estado	III
Villa de Paysandú (parroquia)	1756	Privado	III
Fuerte de San Miguel	1737	Estado	IV
Real de San Carlos	1761	Estado	IV
Fortaleza de Santa Teresa	1762	Estado	IV
San Antonio del Salto Chico (fuerte)*	1768	Estado	IV
Guardia de Arredondo	1776	Estado	IV
Carmelo	1816	Estado	V
San Pedro del Durazno	1821	Estado	V
Santa Rosa de la Bella Unión	1829	Estado	V
San Fructuoso	1832	Estado	V
San Servando	1833	Estado	V
Villa Restauración / Villa de la Unión	1843	Estado	V
Víboras	1746	Privado	VI
San Borja del Yi	1833	Privado	VI

Fuente: elaboración propia con base en datos de localidades.

Una cuarta categoría con cinco poblamientos se corresponde a instalaciones militares. El mecanismo de aglomeración poblacional parecería ser similar: la guardia militar requería distintos tipos de abastecimientos (caballos y carne, por ejemplo) y servicios (cocina, lavandería, “recreación”). Estos servicios eran provistos por varones y mujeres que

ambulaban en el territorio, empleándose ocasionalmente y radicándose en estos parajes con viviendas muy precarias (Barreto, Albín, & Barboza, 2014). Cabría citar dentro de este tipo a la fortaleza de Santa Teresa, al fuerte de San Miguel, Real de San Carlos, el fuerte de San Antonio de Salto Chico y las Guardias de Arredondo. La precariedad de la institucionalidad del territorio, su correlato en las relaciones sociales y en la edificación, conllevaron a que prácticamente todos estos poblamientos desaparecieran al retirarse la guardia militar. El primero en disolverse fue el Real de San Carlos frente a Colonia del Sacramento, puesto que luego del Tratado de San Ildefonso (1777) ésta pasó definitivamente a manos de los españoles. En cambio, San Miguel, Santa Teresa y Arredondo continuaron existiendo hasta comenzadas las guerras de Independencia. De todos estos, sólo prosperó Salto (xxv) aunque muy lentamente, dado su papel de intermediario natural (los "saltos del Uruguay") en la ruta de la navegación comercial entre el Yapeyú y Buenos Aires.

La quinta categoría está conformada por 6 poblados fundados por el "nuevo Estado" en períodos de guerra de Independencia primero y civiles después. Del primer período de la Revolución Oriental (1811-1820) es originario Carmelo, fundada por propia disposición de José Artigas en 1816. Del período de la ocupación luso-brasileña y de la Guerra de Independencia frente a Brasil (1820-1828) son las localidades de San Pedro del Durazno y Santa Rosa de la Bella Unión del Cuareim (1829). El tercer periodo de los primeros años de la República hasta la Guerra Grande (1829-1851) tuvo tres poblamientos estatales: San Fructuoso (1832), San Servando (1833), y la Villa de la Restauración (1843). A estos ensayos cabría agregar el frustrado proyecto de repoblamiento de Belén (1835), decisión adoptada por el Presidente Oribe pero cuya implementación legal o material no parece haberse iniciado jamás. Tanto unos como otros poblamientos se podrían decir "incompletos": no sólo faltan algunos de los elementos (por ejemplo, el acto legal de fundación, las "suertes de estancia" o la institución del cabildo), sino incluso no llega a configurarse la mera traslación del dominio sobre los solares urbanos a los nuevos pobladores, tal como fue el caso de San Servando. La idea de poblamiento está más asociada a controlar regiones conflictivas donde los "vecinos más respetados del partido" denunciaban el robo y el contrabando (Víboras, el centro del país, la frontera del Río Yaguarón, la frontera norte en el Río Tacuarembó). Por ejemplo, el propio Fructuoso Rivera devela así la motivación de solicitar la fundación de Durazno ante el Gobernador de la Provincia Cisplatina (período de dominación luso-brasileña):

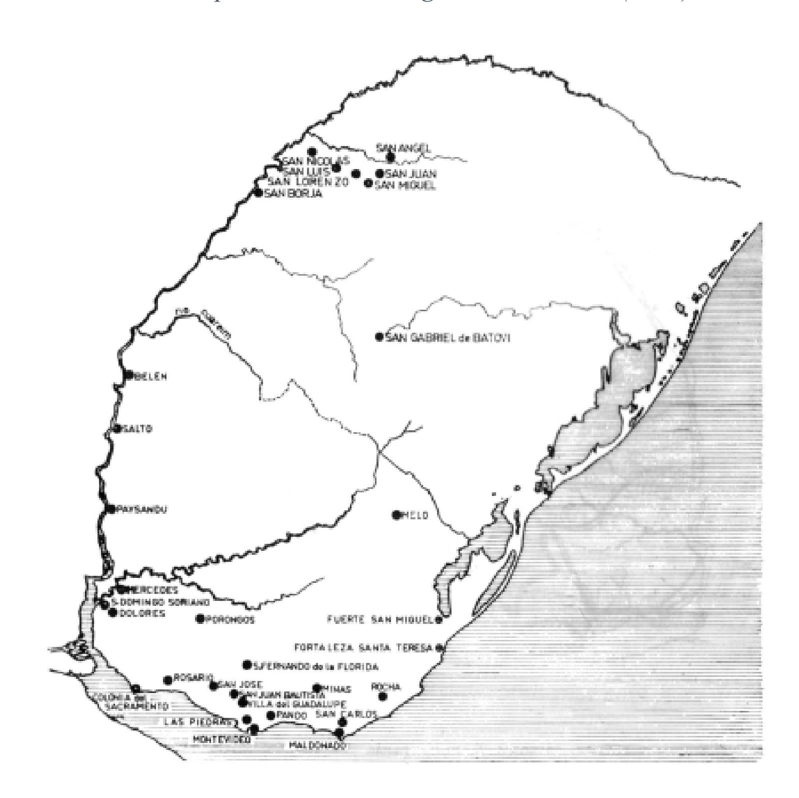
> *"La Villa del Durazno debe su fundación a la necesidad reconocida por el gobierno portugués de reunir en un punto central del Estado diversas familias que, faltas de terreno propio y de medios para adquirirlos se veían expuestas a una miseria peligrosa y formar una barrera contra la invasión de los indios salvajes y cuartel de policía rural ." (Informe Rivera, 1831)*

Una sexta categoría está conformada por dos poblados, fundados por actores privados pero que nunca obtuvieron reconocimiento, a pesar de las acciones emprendidas para su legalización. Víboras emergió hacia mediados del siglo XVIII en el oeste, próximo al Río de la Plata. Se conformó como una aglomeración espontánea en torno a una capilla que fue luego la base de las acciones por su reconocimiento, que fructificaron en la creación del curato, pero nunca del poblado. De hecho ya a fines del siglo XVIII, sus habitantes eran etiquetados como "malvivientes" (Barrios Pintos A. , 2000[1972]). Hubo varios intentos de relocalización sino de disolución. En 1816, Artigas dispuso que la población se reubicara en Carmelo, pero sólo una parte de los pobladores emigró. La localidad fue arrasada durante la Guerra Grande, luego de un combate (1846). La otra localidad fue San Borja del Yi, fundada por caciques indios venidos con Rivera hasta el Cuareim luego de su campaña en las Misiones Orientales. En 1833 se instalaron por iniciativa propia y sin permisos oficiales en el Yi, próximo a San Pedro del Durazno. Las autoridades vecinas y del Estado promovieron por distintos medios su incorporación a Durazno y su disolución. Su ilegalidad fundacional y las continuas acusaciones de robo, culminaron luego de un largo litigio con su disolución por medio de una Ley de 1862. El único caso en la historia del país.

Es de notar que a partir de 1830, comienzan a emerger localidades "genuinamente privadas" producto de inversiones inmobiliarias específicas ligadas a emprendimientos productivos o comerciales: Higueritas (1833), Villa Cosmópolis (1834) y Pueblo Victoria (1842). La planificación de estos poblamientos es completamente ajena a las Leyes de Indias en las cuatro dimensiones consideradas en el concepto presentado. En todas ellas, el Estado "viene después": reconoce por Decreto la existencia de la localidad y las autoridades participan protocolarmente del acto fundacional que los privados organizan. Son las primeras "localidades liberales" en Uruguay.

El mapa nº1 ubica estos poblados en el territorio según Alvarez Lenzi (1973). Se observará que ubica 24 poblamientos, número que contrasta largamente con el aquí desarrollado, aunque es similar al que aporta Favaro (1957).

Ilustración 2. Ubicación geográfica de los poblados fundados al Este del Uruguay durante el período colonial según Álvarez Lenzi (1973)



5.6. Las localidades indianas y el Congreso de las Tres Cruces[19]

Edmundo Favaro publicó en 1957 una obra exhaustiva sobre las representaciones de los pueblos al este del Uruguay desde que el Virrey del Río de la Plata fuera derrocado por el Cabildo de Buenos Aires en 1810 hasta la realización del Congreso de Tres Cruces en 1813 (Favaro, 1957). La argumentación, al decir de varios autores, se mantuvo en un lugar relativamente oculto hasta que la historiografía contemporánea puso en duda el relato de la

[19] Agradezco especialmente a la Dra. María Inés Moraes y a la Dra. Ana Frega por sus comentarios críticos y sus aportes para visualizar la importancia de este elemento en la construcción del argumento que aquí se desarrolla. Dejo claro que lo expuesto aquí es de propia autoría y que en nada compromete sus propias opiniones.

nacionalidad oriental que edificó la historiografía tradicional desde Francisco Bauzá hasta Pivel Devoto. Sin perjuicio de esto, aquí interesa la identificación que el autor hace de los pueblos y vecindarios que, de una forma u otra, se auto-constituyeron en circunscripciones electivas y designaron representantes en alguna de las asambleas convocadas en la Provincia Oriental desde 1811. Por excelencia, la más amplia de todas: el Congreso de Tres Cruces de 1813.

Tal como relata Favaro, luego de que la Junta de Mayo convocara a delegados de las provincias, al este del Uruguay emergió un conflicto político novedoso, aunque no sin antecedentes: qué pueblos tenían el status legal para designar representantes ante la Asamblea convocada en Buenos Aires. La pregunta resulta interesante dado que hasta 1814 Montevideo habría de estar en manos realistas. Si uno constata las designaciones, la única localidad cuyos derechos generales no son cuestionados es San Fernando de Maldonado y esto destaca su jerarquía superlativa no solo en el este (Frente a San Carlos y Rocha) sino en toda la Provincia. Mayor disputa encuentra la otra localidad con antiquísimo Cabildo: Santo Domingo de Soriano. También se encuentran circunscripciones de electores que no se corresponden a poblados: tal es el caso de "extramuros de Montevideo", lugar donde precisamente se realizará el Congreso de Tres Cruces. Al norte del Río Negro no hay mención de localidades hasta el Decreto del director Posadas de 1814 de conformar con ese territorio un departamento.

De la frontera, sólo se mencionan Melo y las guardias militares de San Miguel y Santa Teresa. Ni Batoví ni Belén tienen representantes, aunque el primero aparece reivindicado públicamente para su recuperación ante los portugueses.

En síntesis, la documentación que aporta el autor señala 23 "pueblos" para el Congreso de Tres Cruces y 17 para el Congreso de Capilla Maciel. Pero, tal como se indicó, no todos estos partidos eran estrictamente localidades.

6. Poblamientos "liberales" e "informales" hasta 1911

Tabaré Fernández

6.1. Introducción

Las Leyes de Indias, Títulos Séptimo (de la fundación del poblado y de los solares) y Título Doce (reparto de tierras y de chacras) del Libro IV, estuvieron vigentes en materia de ordenamiento territorial hasta mediados de los años setenta del siglo XIX. El Cnel. Lorenzo Latorre, "Gobernador Provisorio de la República" decretó en 1877 el "Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias" que a su vez estuvo vigente hasta el año 1946 en que es aprobada la Ley nº10723 de "Centros Poblados" (Alvarez Lenzi, 1973, p. 31)[20]. Es de notar que el Decreto de 1877 fue precedido por dos normas con las que conforma una nueva institucionalidad: el Código Rural de 1875 (reformado luego en 1879 y sustituido en 1941) y el Decreto de 1876 que prohibía la donación de tierras fiscales.

Existe consenso en sostener que desde la Paz de Octubre de 1851, concluida la Guerra Grande, comenzó en "sucesivas oleadas" a extenderse por la elite política y económica de Montevideo, una nueva "doctrina" en política pública, que a al decir de varios autores, dio paso a una "época liberal" (Alvarez Lenzi, 1973; Baracchini, Historia de las comunicaciones en el Uruguay, s-d; Barrios Pintos A. , 2009; Baracchini & Altezor, 2015). En este período se ubica la promulgación por parte del Gobierno del Coronel Lorenzo Latorre del Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias en 1877, sobre el cual Alvarez Lenzi (1973) hizo un análisis muy relevante para nuestro estudio. Nuestro interés, se fundamenta en estos antecedentes, pero los trasciende, tanto en el tiempo como en los planos de análisis. El referido Reglamento actualizó el Derecho de poblamiento vigente, pero lo hizo sobre la base de cambios en el Estado y en la sociedad que ocurrían desde por lo menos 1865 y que adquirirán una dinámica superlativa desde finales de la década de 1880.

La delimitación de nuestro objeto de estudio, se ocupa en describir la del "fundador privado" y su creciente participación en el poblamiento; en la elaboración de una "doctrina jurídica liberal" que regula las fundaciones en la "planificación del uso del territorio" y, en la estructura social constituida en la nueva localidad con base en el título con que se ocupan los solares. Estas preocupaciones derivan gruesamente de tres marcos de referencia teóricos. En

[20] Es interesante notar que el referido Decreto omitió ratificar la vigencia de la organización política, policial y judicial que debía tener la nueva localidad. Esto podría interpretarse en razón de que el gobierno local había sido suprimido con los Cabildos en 1829, y que la Constitución de 1830 sólo preveía instalar "comisiones auxiliares" en el caso de que se entendiera discrecionalmente como necesarias por la Junta Económico-Administrativa del departamento.

primer lugar, el peso de las instituciones y de entre ellas del Estado en la constitución del territorio lo tomamos de la Geografía Humana de Ansi Paasi (Paasi, 1986). El proceso de modificación de las estructuras sociopolíticas, y del cambio societal, lo conceptualizamos en lo que, desde la Sociología Histórica William Sewell Js (1992)l nombró como "esquemas" y los "recursos" que movilizan los actores, en este caso para realizar nuevos poblamientos en Uruguay. Finalmente, adoptamos el enfoque de la producción social del espacio que desarrolló Henry Lefebvre desde la Teoría Sociológica más general (Lefebvre, 2013 [1974]).

En este marco teórico, distinguimos los antecedentes y el contexto de la "época liberal" de lo que denominaremos "localidades liberales" y de las "localidades informales". Por "época liberal" entenderemos el largo ciclo comprendido desde la toma del poder por parte del General Venancio Flores en 1865 (luego de su "Cruzada libertadora") y la elección de José Batlle y Ordoñez para desempeñar su segunda Presidencia de la República en marzo de 1911. Por "localidades liberales" identificaremos aquellas que fundadas en este período, cumplieron sus fundadores con el procedimiento de "legalizar la fundación", obteniendo del Estado el respectivo acto (sea por Ley o por Decreto). Es de notar que este acto jurídico se verificó en ocasiones al poco tiempo, en tanto que en otras demoró años, incluso décadas. Aún, veremos que en ocasiones, el Poder Ejecutivo reconoció poblamientos (o les cambió su nombre) sin que hubiera mediado procedimiento por parte de sus fundadores, o sin que hubiera ya "fundadores" en un sentido estricto. Por tanto, veremos que se puede analíticamente distinguir varias "especies" de localidades liberales. A su vez, el género de "localidades informales", comprende aquellas que habiendo sido fundadas por privados, no se verificó un procedimiento y acto de legalización. Dentro de este género, hay también distintas especies: una en particular nos ocuparemos aquí y tiene que ver con la identificación de algún elemento de planificación territorial al momento de la fundación. Cabe acotar que los poblamientos informales no fueron exclusivos de la época liberal. Basta aquí recordar dos poblados de suerte "desgraciada": Víboras fundada hacia 1746 en el actual Departamento de Colonia, y San Borja del Yi fundada hacia 1833 en el actual Departamento de Durazno.

Esta distinción entre época liberal y localidades liberales o informales, nos permite eludir tres posibles errores. Primero, entendemos que no es eficiente imponer la restricción de que todo poblamiento de la época liberal fuera "liberal" en su fundación. Segundo, evitamos así suponer que antes de aquella época liberal no hubiera habido "acciones liberales de poblamientos". Finalmente, tampoco habremos de suponer que la vigencia formal de una norma de ordenamiento territorial implica su eficacia empírica.

Más específicamente y reelaborando las ideas expuestas por Alvarez Lenzi (1973), entendemos que el "tipo de localidad liberal" se caracteriza por cuatro propiedades principales. Primero, el "fundador" es un actor privado (una persona o una empresa) motivada por la realización de un negocio inmobiliario. El Estado cumple un rol pasivo,

convocado por el propio privado mediante el procedimiento de la petición, a institucionalizar la fundación[21]. En segundo lugar, su trazado se hace restringiendo el poblamiento a su planta urbana, es decir, suprimiendo la distribución conjunta e indivisa de solares urbanos con "chacras" o "suertes de estancia", y eliminando la reserva de "ejidos y propios" de administración comunal. Esta propiedad también se conoce como el abandono del concepto de "ciudad-territorio". En tercer lugar, las tierras sobre las que se asienta el nuevo poblado son privadas y la transferencia del dominio se verifica mediante contratos de compra-venta conformando un mercado de solares urbanos, en el que por lo general, no se prescriben ni se prohíben categorías sociales, y en el que tampoco se establecen condiciones suspensivas de la adquisición (tales como la construcción de vivienda en cierto plazo o un tiempo mínimo y continuo de residencia. En cuarto lugar, este tipo de poblamiento excluye la constitución de autoridades locales (de cualquier tipo). No hay acción subsidiaria por conformar una "comisión auxiliar" (en términos de la Constitución de 1830), ni nombramiento de Juez. Tampoco existe previsión para la instalación de fuerza pública (v.g. destacamento policial o militar).

En el tipo de localidad liberal podemos distinguir al menos cuatro subtipos que permiten conceptualizar la heterogeneidad de *emprendimientos* que hubo desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Una primera diferencia se fundamenta en la propiedad de la institucionalización de la localidad. Por un lado, tendremos un primer sub-tipo de localidades al que denominaremos "formales" toda vez que se constata que hubo petición y reconocimiento legal de su existencia dentro del tiempo relativamente breve desde su fundación (hasta 5 años). Es de notar que esta legalización estuvo acompañada por la existencia de un instrumento jurídico de planificación del territorio: un plano de mensura y fraccionamiento de la tierra destinada al poblamiento, escritura de donación al Estado correspondientes a los espacios públicos, escrituras de compraventa de los solares. Un segundo sub-tipo serán aquellos que tal reconocimiento ocurrió después, es decir, fue una acción implementada por las siguientes generaciones de pobladores y que podemos hipotetizar respondió a una orientación, intereses y a recursos novedosos que no estaban en el poblamiento inicial. Dado que tal acto estatal fue diferido en el tiempo, ya no es de inferirse que el poblamiento comenzó sobre la base de una planificación, por lo que habrá que distinguir en realidad dos especies de poblados legalizados: por un lado aquellos con un plan (al menos inicial) y de otros donde la legalización procedió sobre un poblamiento por aglomeración no planificada. Un cuarto subtipo de localidades liberales refiere al plano de la constitución sociopolítica local: aquellas que consiguieron instalar sea una "Comisión

[21] La institucionalización del poblamiento por petición estaba dispuesto en las Leyes de Indias y de hecho operó en varios casos en Uruguay. La diferencia entre el modelo de acción indiana y el modelo de acción liberal es que en el primero, el titular de la acción de petición era un apoderado que actuaba en representación de un grupo de vecinos interesados en legitimar un espacio público; es decir es una acción colectiva, o más sugerentemente, un movimiento social local.

Auxiliar Económico-Administrativa", expresión constitucional del gobierno municipal local, sea un Juzgado de Paz.

Ahora bien, las localidades liberales no fueron tampoco las únicas del período. Tal como el propio Barrios Pintos lo reconoce en su obra, por un lado, la ideología liberal compartía la agenda pública con ideas de ordenamiento territorial a través de "colonias agrarias", en particular, en la frontera con Brasil (Barrios Pintos A. , 2009, p. 8). Por otro lado, es de notar que al realizarse el III Censo de Población en 1908, de las 366 recordar que hacia 1880, emerge en forma creciente y con propiedades nuevas, un tipo de poblamiento cuya característica central fue, además de la precariedad de las viviendas y la pobreza absoluta de sus habitantes, la ausencia de cualquier proyecto de formalización o institucionalización del poblado. Se trataba de los "rancheríos". Sobre uno y otro tipo haremos referencia en otro lugar.

En síntesis, el término "liberal" informa de un cambio sustancial en el modo de producción social del espacio, en las tres dimensiones marcadas por Lefebvre (2013 [1974]), denominando a este nuevo modo como propiamente "capitalista". La "localidad liberal" coincide con el conjunto de procesos más generales de cambio ocurridos en la sociedad, la política y en la economía del país, al menos impulsadas desde el Gobierno de Flores (1865-1868): la "Banca Libre", el alambramiento de los campos y la mejora de las razas, la secularización, profesionalización del ejército y de la policía. La emergencia de este tipo de localidad se corresponde con un "cambio de época", con el inicio de un nuevo período o "larga duración" en el sentido de Braudel (1958).

Esquema 1. Lista de titulares del Poder Ejecutivo (1811 -1911)

Años	"Titular" del "Gobierno"	Período	Ciclo
1811-1820	Gral. José Artigas	Revolución Oriental	Uruguay pastoril y caudillesco
1820-1825	Gral. Carlos Federico Lecor	Luso-Brasileña	
1825-1828	Gral. Juan Antonio Lavalleja	Cruzada Libertadora	
1828-1829	Gral. José Rondeau (Gobernador Provisorio) Joaquín Suarez (Gobernador interino)	Gobierno Provisorio	
1830	Gral. Juan Antonio Lavalleja (Gobernador Provisorio)		
1830-1834	Gral. Fructuoso Rivera (Presidente de la República)	Primera República	
1835-1838	Gral. Manuel Oribe (Presidente de la República)		
1839-1844	Gral. Fructuoso Rivera (Presidente de la República)	Guerra Grande	
1844-1851	Joaquín Suarez (Presidente del Senado, encargado de la Presidencia) Gral. Manuel Oribe ("Presidente legal" del Uruguay		
1851-1853	Juan Francisco Giró (Presidente de la República)	Política de Fusión	
1853	Gral. Venancio Flores, Gral. Juan Antonio Lavalleja y Gral. Fructuoso Rivera		
1854-1855	Gral. Venancio Flores (Presidente de la República)		
1856-1860	Gabriel Antonio Pereira (Presidente de la República)		
1860-1864	Bernardo Prudencio Berro (Presidente de la República)		
1864-1865	Atanasio Aguirre (Presidente del Senado, encargado de la Presidencia)		
1865-1868	Gral. Venancio Flores (Gobernador Provisorio)	Anarquía Civil	
1868-1872	Gral. Lorenzo Batlle (Presidente de la República)		
1872-1873	Tomás Gomensoro) (Presidente del Senado, encargado de la Presidencia)		
1874-1875	José Eugenio Ellauri (Presidente de la República)		
1875	Pedro Varela (Gobernador Provisorio, luego Presidente de la República)		
1876-1880	Cnel. Lorenzo Latorre (Gobernador Provisorio y luego Presidente de la República)	Militarismo	República Oligárquica
1880-1882	Francisco Antonio Vidal (Presidente de la República)		
1882-1886	Gral. Máximo Santos (Presidente de la República)		
1886	Francisco Antonio Vidal (Presidente de la República)		
1886	Gral. Máximo Santos (Presidente de la República)		
1886-1890	Gral. Máximo Tajes (Presidente de la República)		
1890-1894	Julio Herrera y Obes (Presidente de la República)	Civilismo	
1894-1897	Juan Iriarte Borda (Presidente de la República)		
1897-1903	Juan Lindolfo Cuestas (Presidente del Senado, encargado de la Presidencia, luego Presidente de la República)		
1903-1907	José Batlle y Ordoñez (Presidente de la República)		
1907-1911	Claudio Williman (Presidente de la República)		

6.2. Análisis

En esta sección nos ocuparemos de analizar las fundaciones de localidades luego de 1810 y hasta 1911 cubriendo dos grandes ciclos históricos, que siguiendo la noción de la "larga duración" de Braudel (Braudel, 1958), hemos distinguido: (i) el "las guerras de Independencia (1811-1829) y las guerras Civiles (1830-1875)"; y (ii) la "República Oligárquica (1876-1911)". Dentro de esta centuria, y siguiendo a la historiografía tradicional, político-céntrica, distinguimos períodos más breves no mayores de 15 años, caracterizados en particular por cambios en el Poder Ejecutivo, generalmente fruto de una guerra o golpe de estado. El esquema nº1 presenta cada uno de los "titulares" del "Poder Ejecutivo". En la centuria, hubo 33 "titulares", cada uno con al menos un "gabinete"; durante casi diez años hubo dos gobiernos ejerciendo en forma simultánea; algo más de cinco años de ocupación extranjera; tres regímenes institucionales diferentes (la confederación, la imperial y la republicana), y más de cincuenta golpes de estado (autodenominadas "revoluciones").

Entre 1810 y 1875[22], estos territorios vivieron un ciclo largo de guerras: primero de independencia frente a España, Portugal y Brasil, y luego guerras civiles casi de exterminio entre partidos políticos de ambas bandas del Río Uruguay. La excepción fue la paz, y ésta sólo superó los cuatro años en tres ocasiones: (i) entre 1820 y 1824 durante la dominación luso-brasileña; (ii) entre 1855 y 1862 durante las Presidencias de Antonio Pereira y los dos primeros años de la Presidencia de Bernardo Berro hasta que Venancio Flores le sublevó; (iii) y entre 1865 y 1872, gobiernos de Flores y de Lorenzo Batlle.

El 10 de marzo de 1876, asume con el título de "Gobernador Provisorio" el Cnel. Lorenzo Latorre luego del n-ésimo golpe de estado. Fue el comienzo que la historiografía clásica denominó el "Militarismo" (1876-1890) y que comprendió otras dos grandes figuras: Máximo Santos (1880-1886) y Máximo Tajes (1886-1890) (Damasceno, 1955, p. 269 y ss). A diferencia de los anteriores, estos gobernantes contaron con una colación de apoyos fundamentales: la Asociación Rural del Uruguay, los inversores ingleses, y un "ejercicio de línea", profesionalizado, bien armado y obediente a sus jefes. La inflexión no solo fue política, sino institucional y económica. A partir de su gobierno, se erige una administración estatal crecientemente regular y profesional, un ordenado manejo de las finanzas públicas (tanto en el gasto como en los ingresos), una apertura a la inversión extranjera directa, con fuertes apoyos a la modernización agraria, todo esto garantizado por una política de seguridad y justicia extendida a todo el territorio.

[22] Las fechas se corresponden con el inicio de la Revolución Independentista en el Río de la Plata, Junta de mayo de 1810 y el golpe de estado del Coronel Latorre, 15 de enero de 1875, que pone fin a la Presidencia de José Ellauri y comienza el período histórico denominado "Militarismo".

Al "Militarismo" sucederán luego cuatro "presidencias civiles" que continuarán en lo más fundamental, la construcción institucional, claramente hasta la asunción por segunda ocasión de José Batlle y Ordoñez como Presidente en 1911. La bibliografía clásica sobre América Latina ha identificado la década de 1880 (años antes o después) como el momento en que los distintos países institucionalizan su integración al orden económico internacional surgido de los sucesivos tratados y guerras en que los imperios europeos y Estados Unidos se han dividido Iberoamérica, África y Asia. El "nuevo orden global", también llamado "imperialismo" o "primera globalización", ha si conceptualizado en la esfera interna como una "República Oligárquica" (Halperin Donghi, 1988, pp. 280-300).

En síntesis, el listado de "titulares", guerras y cambios de regímenes, nos permite dimensionar la inestabilidad en el Gobierno. A su vez, estos hechos nos permiten inferir, tal como ha investigado la historia económica reciente, el sobrepeso que alcanzó el "gasto militar" en los presupuestos estatales. Podemos conjeturar, sin mucha audacia intelectual, que estas "alteraciones en la dirección máxima de la administración estatal" (por llamarlas genéricamente), influyeron en tres aspectos clave del poblamiento: (i) la cantidad misma de poblados creados; (ii) la acción fundacional del Estado; y (iii) el espacio y oportunidades para la iniciativa "privada".

6.2.1. Localidades fundadas entre 1810 y 1911

La tabla 3 presenta una distribución de las localidades fundadas en el territorio al este del Río Uruguay en tiempos de la Colonia, la Provincia y de la República, hasta 1908, fecha del III Censo de Población levantado en el país. Se puede apreciar que entre 1811 y 1850 la actividad de poblamiento fue ínfima: sólo 8 localidades fueron creadas. Los períodos siguientes crearon condiciones para incrementar los poblamientos, pero fue luego de 1876 donde el número de localidades creadas se incrementó en forma marcada. En particular, este incremento se debe en lo fundamental y tal como anticipamos al describir la conformación de la base de datos, del registro de localidades carentes de reconocimiento formal-legal a 1908, para las cuales, además, no se tiene documentado el proceso mismo de fundación.

La tabla presentada además incluye una primera caracterización relevante en este estudio y refiere al status del fundador: un privado o el Estado. El peso de la acción pública decae abruptamente a partir de 1865, año que distintos autores marcan como de neto predominio del "liberalismo" en las políticas y el Estado desparece en el último cuarto de siglo. Incluso en el período anterior, sólo una localidad nace instituida por acto legislativo: el repoblamiento de la Villa de Belén, decretada por Ley en realidad durante el Gobierno de Berro (1862). Dicho en otro sentido, la acción fundacional del Estado concluyó con la victoria de Venancio Flores en 1865.

Tabla 1. Evolución del número de localidades en el territorio de la República según períodos y número de localidades establecidas por comisión de la Administración Estatal del período respectivo.

	Hasta 1810	1811-1828	1829-1850	1851-1864	1865-1875	1876-1889	1890-1908
Total acumulado de Localidades	28	30	36	50	74	98	366
Fundaciones durante el período	28	2	6	14	24	26	266
Localidades fundadas por comisión de la Administración estatal	24	2	4	7	1	0	0

Fuente: elaboración propia. Base localidades 1908. Información provista por distintas fuentes estadísticas y bibliográficas (INE, 2008), (Barrios Pintos A. , 2000[1972]) (Barrios Pintos A. , 2009).

Otro indicador general a considerar aquí es el momento en que una localidad recibe su reconocimiento mediante el procedimiento legal (Ley o Decreto). La tabla 4 presenta la información. Nuevamente, es en los dos períodos del ciclo "liberal oligárquico" en el cual se observa una reducción fuerte del reconocimiento estatal en el doble sentido: se redujo a 1 de cada 5 las localidades fundadas que obtuvieron (en algún momento posterior) la legalización, así como también este reconocimiento fue realizado con una mediana de 28 años, en comparación con los 11 años del período anterior.

La penúltima fila de la tabla presenta un indicador construido para aproximar una medida sobre el "timing oportuno" de la institucionalización del nuevo poblamiento, identificando aquellas localidades que obtuvieron el status legal de pueblo dentro de un período de hasta 5 años posteriores a la fundación. Es de suponer que tales reconocimientos del Estado se hacen ante la iniciación de una gestión para obtener el reconocimiento, que podría ser del propio "desarrollador inmobiliario" o de parte de los diputados del Departamento. La lectura muestra que también con este indicador se observa la pérdida del papel del Estado en el poblamiento comparando estos los períodos históricos. En el primero, la mitad de los reconocimientos legales de poblamientos privados se solventaron en 5 años a más tardar. Hacia 1908, la proporción de fundaciones reconocidas a tiempo se había reducido al 13% entre las reconocidas.

La última fila de la tabla es un resumen final sobre la institucionalización de los poblamientos. El indicador sobre localidades reconocidas a tiempo permite, por complemento, dimensionar aproximadamente qué proporción de localidades habrían surgido por actos privados (sea por fraccionamiento del dueño de la tierra o por ocupación irregular) sin que estos tomaran algún tipo de iniciativa ante las autoridades departamentales tendiente a legalizar el poblado. La reducción del 39% al 15% en los reconocimientos oportunos

durante el "Militarismo" y luego al 2% en el "Civilismo" confirma ahora la dimensión que alcanzó las desregulación del poblamiento. En los apartados siguientes, consideraremos estas tendencias en el marco de una caracterización de cada período identificado.

Tabla 2. Localidades fundadas por privados que fueron reconocidas oficialmente según períodos.

	1851-1864	1865-1875	1876-1899	1890-1908
Localidades fundadas por privados	7	23	26	266
Localidades reconocidas entre las privadas (en algún momento)	6	19	25	40
Mediana de años transcurridos para su reconocimiento	10	11	26	31
Localidades reconocidas antes de 5 años transcurridos desde su fundación	3	9	4	5
Porcentaje de localidades privadas gestionadas "a tiempo" ante el estado	43%	39%	15%	2%

Fuente: elaboración propia. Base localidades 1908. Información provista por distintas fuentes estadísticas y bibliográficas (INE, 2008), (Barrios Pintos A. , 2000[1972]) (Barrios Pintos A. , 2009).

6.2.2. Las guerras de Independencia, el "Estado Oriental" y la Fusión (1811-1864)

Existe consenso en las fuentes bibliográficas consultadas, sobre que la orientación doctrinaria de ordenamiento territorial (provisto por las Leyes de Indias), la inversión en poblamientos y la conformación de una estructura social y política en el territorio a través de la acción del Estado quedó trunco en 1810, y con algunas importantes excepciones, no fue retomada hasta configurado el Estado Oriental en 1828. Es de notar sin embargo, que pesar de lo extenso y destructivo que fueron las Guerras de Independencia (1811-1828) contra España, Portugal y Brasil, durante esta período se fundaron dos nuevos poblados, y más significativo aún, que ambos prosperaron: Carmelo (1816) y San Pedro del Durazno (1821).

El restablecimiento del impulso poblacional se corresponde con el nacimiento del Estado Oriental[23]. Éste transcurre desde la firman en 1828 de la Convención Preliminar de Paz hasta el segundo año de Manuel Oribe como segundo Presidente de la República en 1839. Es un período de cierta paz[24] en el que fueron fundados cinco pueblos, de los cuales tres prosperaron: Bella Unión (1829), Higueritas (hoy Nueva Palmira, 1831), San Fructuoso (hoy Tacuarembó, 1832), San Servando (1833), y Villa Cosmópolis (actual barrio El Cerro de Montevideo, 1834). Ésta última ejemplifica tempranamente una localidad "liberal" producto

23 Es interesante recordar que el nombre que recibe el territorio en la Convención Preliminar de paz es "Provincia de Montevideo".
24 Hubo sin embargo, tres sublevaciones: Rivera en 1830 antes de la Jura de la Constitución y Lavalleja en dos oportunidades: 1832 y 1834.

del proyecto de un empresario saladeril que es luego institucionalizado por el Gobierno. Un sexto poblamiento, San Borja del Yi (1833) fue hecho en forma irregular y fue finalmente "suprimido" por Ley en 1862.

El período de la Guerra Grande, comenzada en 1839 por una declaración formal de Guerra del Presidente Rivera a la Confederación Argentina de Juan Manuel de Rosas, conllevó más de una década de levas, secuestro de ganado para los ejércitos, robos, penurias económicas y destrucción física, además de las muertes y desapariciones en los (realmente pocos) combates registrados. Del período, cabe destacar la fundación en 1843 de la Villa de la Restauración, renombrada en 1851 "De la Unión", establecida en torno al cuartel general del Ejercicio de Manuel Oribe durante el Sitio a Montevideo.

Es de advertir también que hacia 1851, tres localidades fundadas en tiempos de la Colonia habían desaparecieron: Víboras (1842), la Villa de Belén (hacia 1830), y la Guardia de Arredondo (a principios de la dominación luso-brasileña). Asimismo, debe contemplarse que Bella Unión del Cuareim fue destruida en 1832 luego de la sublevación contra el Gobierno de sus habitantes, y que San Servando se despobló incluso antes de la década de 1840 (Barrios Pintos A. , 2009).

Una segunda oleada poblacional nace con la Política de Fusión (1851-1864), emergente luego de la Paz de octubre 1851. Hubo una política de construcción del espacio desde el Estado iniciada con la Presidencia de Juan Francisco Giró, extendida con la Presidencia de Gabriel Antonio Pereira (1856-1860) y consolidada con la Presidencia de Bernardo Prudencio Berro (1860-1864). En este marco debe entenderse el Decreto de 1859 del Presidente Pereira, por el que se realizó la (última) reafirmación de la vigencia de los Títulos Séptimo (de la fundación del poblado y de los solares) y Título Doce (reparto de tierras y de chacras) de Libro IV de las Leyes de Indias (Alvarez Lenzi, 1973, p. 31)[25]. En total, se fundaron 14 localidades en un período de 13 años.

Ahora bien, más que una época de "escasos nuevos poblamientos", las guerras civiles generaron el "*despoblamiento*" de las localidades pre-existentes. Tanto los reportes de los viajeros extranjeros, como los informes de alcaldes y párrocos, refieren a villas empobrecidas o casi abandonadas: Paysandú, Rosario, Guadalupe, San Juan Bautista, Las Piedras, San José, Florida, etc. Algunas de estas localidades estuvieron por desaparecer debido a la muerte en guerras, los desplazamientos, los robos, los acantonamientos.

[25] Es interesante notar que el referido Decreto omitió ratificar la vigencia de la organización política, policial y judicial que debía tener la nueva localidad. Esto podría interpretarse en razón de que el gobierno local había sido suprimido con los Cabildos en 1829, y que la Constitución de 1830 sólo preveía instalar "comisiones auxiliares" en el caso de que se entendiera discrecionalmente como necesarias por la Junta Económico-Administrativa del departamento.

6.2.3. El advenimiento del Liberalismo en las políticas públicas hasta 1876

El término "liberal" y su atribución a una época de nuestra historia del siglo XIX fue propuesto por Alvarez Lenzi (1973) para designar el período comprendido entre 1870 y los comienzos del siglo XX. Barrios Pintos y Baracchini por su parte, definen el final de la Guerra Grande (1851) como el momento en que habría comenzado esta época (Barrios Pintos A. , 2000[1972]; Baracchini, Historia de las comunicaciones en el Uruguay, s-d). La discrepancia entre ambos se refiere a incluir dentro la categoría de "liberales" a dos períodos relativamente breves pero muy significativos de la historia nacional con los cuales el "liberalismo" se transforma en el fundamento d ela política pública: (i) la Política de Fusión (1851-1865)[26]; y (ii) las Presidencias coloradas de Venancio Flores (1865-1868), de Lorenzo Batlle (1868-1872), de José Ellauri (hijo) y de Pedro Varela (1873-1875) hasta que el Coronel Latorre se hace Dictador. La historiografía tradicional solía distinguir y catalogar estos períodos como propio de las Guerras Civiles y de Anarquía (HD, 1929) difícilmente compatibles con las ideas de Estado de Derecho y Democracia que suelen estar en la base del Liberalismo. Paradójicamente, ninguno de los historiadores, "tradicionales" o "contemporáneos", discute que el "liberalismo" adquirió el carácter oficial durante el Militarismo (1875-1890).

A los efectos de este trabajo proponemos que las ideas liberales, aquellas relativas al poblamiento, se fueron extendiendo y consolidando en la institucionalización del territorio, a través de "impulsos" o de "oleadas".

Un primer impulso liberal habría ocurrido precisamente durante la Política de Fusión. Existe consenso en reconocer que el Liberalismo, como "ideología", comenzó a inspirar crecientemente a las políticas públicas una vez concluida la Guerra Grande (1851), en particular constituyendo un espacio de derechos seculares en las relaciones privadas, o en los términos de Marshall (1950) conformando una ciudadanía civil. Tuvo un primer avance a raíz del enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia Católica por el control religioso de los enterramientos, que conllevó la secularización de los cementerios (1856). Por la misma época, se presentaba a discusión pública el estado de la enseñanza "de las primeras letras" en el país a través del Informe Palomeque que el Presidente Pereira encargara para avanzar en una política pública nacional en la materia (Araújo, 1900). Dio otro paso importante con la regulación unificada de las relaciones cívicas y comerciales basadas en el Derecho Privado Napoleónico, al aprobarse el Código de Comercio en 1857. La elite política, sin embargo, había promovido un proyecto más ambicioso, tal como el presentado a la Asamblea General

[26] Se denominó así a las Presidencias de Juan Francisco Giró (1851-1853), Gabriel Antonio Pereira (1856-1860) y Bernardo Prudencio Berro (1860-1864). Entre 1853 y 1856 hubo tres gobiernos. En 1853 renuncia Giró y en su lugar se impone un Triunvirato de facto integrado por Venancio Flores, Fructuoso Rivera y Juan Antonio Lavalleja. En 1854 Flores fue electo Presidente y ejerció el cargo hasta setiembre de 1855, en que renunció, ocupando el cargo el Presidente del Senado, Manuel Basilio Bustamante, hasta la elección de Pereira.

por el Dr. Eduardo Acevedo para aprobar el Código Civil. Este primer impulso liberal se detuvo debido a la cruenta guerra civil (1863-1865) desatada por Venancio Flores contra el Presidente Berro.

Es de advertir que en lo que respecta a la "doctrina territorial dominante" en el Poder Ejecutivo de la época (Presidencias de Giro, Pereira y Berro), no se detecta una nítida influencia liberal. A pesar de la pesada deuda pública contraída con la Guerra Grande y las dificultades fiscales generadas por la baja recaudación tributaria y la carga de salarios y pensiones pos-guerra, el número de poblamientos estatales, 7 en total, representa el 50% de las fundaciones. Así mismo, el argumento expuesto por el Fiscal del Ministerio de Gobierno, Eustaquio Tomé, frente a la solicitud de reconocimiento del "pueblo de Sauce", reivindica la intervención preceptiva del Poder Legislativo y de la Dirección General de Obras para la aprobación de todo acto fundacional. Según el Fiscal, la creación de pueblos o villas sólo podía ser por acto del Poder Legislativo, en cuanto requirieran hacer erogaciones públicas destinadas a erigir los edificios públicos destinados a la policía, parroquia, comisión auxiliar, cementerio y escuela en la nueva localidad. El Ejecutivo podría aceptar en donación terrenos. Pero, los particulares no podían fundar pueblos, aunque tuvieran terrenos y fondos propios, ni proceder a su delineación ni determinar solares para edificios públicos; todo eso requería de un anterior mandato de la autoridad (Barrios Pintos A. , 2009, p. 69).

En 1865 comienza una segunda oleada liberal. El triunfo de Venancio Flores en la guerra civil contra el gobierno constitucional, cambia radicalmente la doctrina predominante y con ella crea un ambiente favorable para los negocios inmobiliarios. Venancio Flores asume como "Gobernador" provisorio del Estado entre hasta 1868, en medio de circunstancias externas regionales que contribuyeron inesperadamente a un gran dinamismo comercial: la "Guerra del Paraguay" transformó al Puerto de Montevideo en la base logística del Ejército y Armada del Imperio de Brasil. Ya desde el primer año de su Gobierno, Flores extendió el liberalismo a los bancos y a la emisión de papel moneda (Ley de Bancos de 1865), al puerto y a la navegación, a la instalación de servicios de agua potable, de tranvías, de telégrafo y de electricidad. En esa década, un único poblado se fundó por comisión pública: Aiguá en Cerro Largo.

Para el final de este período, el enfoque liberal es una firme doctrina, aunque aún no se deja plasmada legalmente. Así el Dr. Alfredo Vázquez Acevedo (a la postre Rector de la Universidad de la República), habiendo sido consultado por la petición de reconocer al pueblo de San Antonio, dictaminada en contra de la intervención preceptiva sino también de cualquier marco regulatorio:

> *"la intervención de las Juntas y demás autoridades públicas, tratándose de pueblos proyectados en terrenos particulares, debe limitarse únicamente a dirigir*

> *la acción particular, sin hacer imposiciones que serían injustas, y al mismo tiempo inconvenientes" (Barrios Pintos A. , 2009, p. 300) .*

En la última oleada liberalizante, la empresa privada (nacional primero y extranjera después) tuvo un papel fundamental en la realización de las innovaciones, incluido los poblamientos, tanto por proveer del capital necesario para la inversión, de la tecnología para la construcción o fundamentalmente, porque resultaba portador de una "cultura de progreso" que contrastaba con la predominante en el país.

6.2.4. El "Militarismo" y el "civilismo" (1876-19011)

El Liberalismo será ya doctrina pública dominante con el advenimiento del Militarismo (1875-1890). El período está caracterizado por procesos de modernización de gran relevancia que abarcan también varios dominios del Estado: en la administración pública, el ejército, las comunicaciones (el telégrafo), en la educación (la escuela pública), en la administración de justicia (nuevos juzgados y secciones judiciales), en la construcción del nuevo puerto, en la instalación de la industria frigorífica. Ninguna localidad fue fundada por comisión oficial ya, sin perjuicio de lo cual hubo algunos proyectos en los que el Estado tuvo un papel junto con los privados que impulsaban el proyecto: tal fue el caso de la Colonia agrícola "Gervasio", actual La Coronilla, en el departamento de Rocha. Lo paradójico como se indicó más arriba, es que el retiro también implicó una desregulación por la vía de los hechos del ordenamiento territorial, en el momento en que se observó un crecimiento superlativo de poblados precarios, denominados "rancheríos". Aumento de localidades que no tuvo del Gobierno prácticamente acción alguna como ya comentamos al analizar el indicador de "reconocimiento oportuno". Es entendible la preocupación sobre el tema que expresara la Asociación Rural del Uruguay en sus congresos entre 1905 y 1910, y el informe consiguiente elevado por García Acedo (1910 [1967]).

Parafraseando la conceptualización de un autor como Halperin Donghi (1988), ya clásico en la Historia de América Latina, podríamos decir que 1876 marca el inicio del "nuevo orden post-colonial" dominado por una elite política-económica oligárquica, que sostuvo su proyecto con éxito hegemónico hasta 1911. El período ha sido ampliamente estudiado en cuanto a las transformaciones productivas, burocráticas, financieras y culturales (Bereta Curi, 2012; Beretta, Jacob, Rodríguez Villamil, & Sapriza, 1978; Baracchini, s-d; Moraes M. I., 2012). Aquí nos interesa detenernos en la posición que el Estado consolidará institucionalmente en la producción social del espacio, esto es, en las tres dimensiones de la construcción territorial: los esquemas de representación, las relaciones de producción y en los espacios de representación (Lefebvre, 2013 [1974]).

Abordaremos cada una de estas dimensiones dedicándole las próximas secciones a tres cambios institucionales y económicos cruciales en este aspecto: (i) el Reglamento de 1877;

(ii) el Ferrocarril y (iii) el ordenamiento departamental. Sin perjuicio de estos, corresponde brevemente señalar dos cambios institucionales que afectaron el territorio, ambos de naturaleza legal: el Código Rural y el Código Penal.

En 1874 y por encargo y con autorización de la Junta Directiva de la Asociación Rural del Uruguay (ARU), fue publicado el proyecto de Código Rural organizado en 6 títulos: “Ganadería”, “Chacras y quintas”, “Dominio y aprovechamiento de las aguas”, “Disposiciones comunes a la ganadería y labranza”, “Policía rural” y “disposiciones especiales”. La comisión redactora estuvo integrada por Domingo Ordoñana, estanciero modelo, fundador de la ARU, y por Joaquín Requena y José L. Terra. La norma fue promulgada en 1876 y reformada en 1879. La codificación otorgó un marco legal para regularizar la titularidad de las tierras, poniendo fin al problema del “arreglo de los campos” heredado de la colonia, e incrementado por las expropiaciones, abandonos, permutas y donaciones a diverso título que se fueron dando desde 1811 hasta finales de la Guerra Grande. A su vez, integró normas relacionadas con la construcción y funcionamiento de las líneas del Ferrocarril y la administración de las aguas. Conjuntamente con las garantías a la propiedad privada y la policía rural, la estructura de incentivos para la modernización de la estancia se completó con la aprobación del Decreto-Ley de 1875 que suprimió los aranceles para la importación de insumos para el alambrado.

En 1879, una comisión de juristas presidida por Joaquín Requena presentó a Latorre el proyecto de primer Código Penal, el cual sería aprobado ese mismo año. Más allá de establecer un catálogo preciso de delitos y penas, además legislar sobre las garantías del proceso (ampliando de derecho, la ciudadanía civil), la norma tuvo efectos territoriales específicos, dado que impuso una restricción a la libre circulación de personas por los caminos privados (“servidumbres” de paso). Esto dio instrumentos legales a la Policía y a Ejército para controlar la población que emigraba de las estancias y que crecientemente se asentaba en micro-urbanizaciones informales que serán denominadas despectivamente “pueblos de ratas”.

6.3. El Estado y los poblamientos

En particular, Álvarez Lenzi (1973) es el autor que más enfatiza la victoria del Liberalismo y el cambio en los esquemas de representación en la producción social del territorio que habría ocurrido a partir de 1876, expresado en la promulgación de una nueva normativa. En esta sección expondremos el denominado Reglamento de 1877, contrastándolo con las normas precedentes, pero, en abordamos en dos apartados siguientes la cuestión del procedimiento para la legalización y la conformación institucional del nuevo poblado.

6.3.1. La nueva doctrina pública del ordenamiento territorial: El Reglamento de 1877

En este contexto de modernización de la base económica y de la administración estatal se ubica la publicación del "Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias" que elaborara el Agrimensor Melitón González, Director General de Obras Públicas, y que Latorre promulgara con fuerza de Decreto en 1877. Esta es una nueva política que introduce cuatro conceptos.

En primer lugar, prohíbe la fundación con base en la donación a particulares de tierras públicas. Esta norma está en las antípodas de las Leyes de Indias, por las que la fundación se hacía mediante donación de tierras realengas (luego fiscales). Si hubiera tierras fiscales disponibles, el Estado habría de enajenarlas al precio corriente de tasación. . Con esta medida, el estado se retira casi totalmente de la fundación y legitima la actividad privada de subdivisión, planificación y venta de los solares urbanos en el marco de actividades capitalistas.

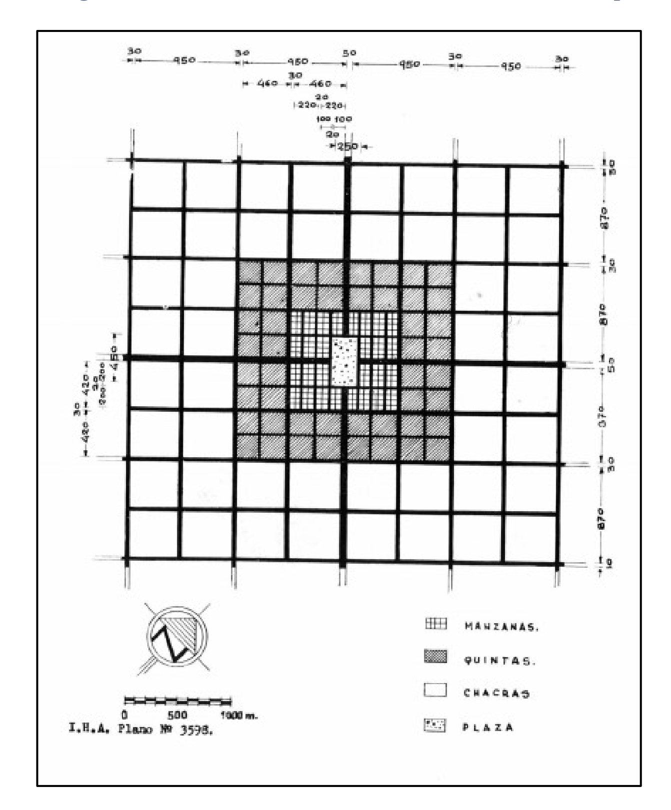
En segundo lugar, el Reglamento abandona la noción "ciudad territorio", reduciendo el poblamiento a su planta urbana. Las normativas y ideas "técnicas" de los actores (públicos y privados) restringen el ordenamiento territorial de la nueva población a la planta urbana estrictamente: ya no requiere una distribución de tierras rurales circundantes para la producción agrícola o ganadera ("estancias"); será discrecional en cambio, prever chacras o quintas, enajenables en forma independiente a los solares urbanos, como único lugar que podría destinarse a un futuro crecimiento de la localidad. El concepto de planta urbana también redefine el área del "ejido": ya no se trata de un área de uso común de los habitantes sino de un área administrada por la autoridad para fines fiscales y posteriores loteos con vistas a la expansión de la ciudad. Mantiene, con carácter prescriptivo, un diseño de planta de tipo "damero" en cuya plaza central se reserva solares para edificios públicos.

En tercer lugar, el acceso a los nuevos poblamientos estará librado al juego del mercado. Al modificar el costo del acceso a los solares por parte de los nuevos pobladores, también modifica en los hechos las categorías sociales que podrían acceder a las nuevas localidades formalmente establecidas. No habrá categorías sociales privilegiadas o excluidas (calificadas por origen étnico, ocupación o servicios militares o políticos)[27]. En consecuencia, la estructura social que se constituye en el poblamiento estará determinado por el valor de los solares adquiridos por compra-venta, es decir, por el nivel de ingresos de los radicados.

---

[27] Recuérdese que la política en varios períodos había sido donar la tierra para los más "infelices". Este principio puede verse entre otras, en el artículo 4º la Ley nº333 de 1853 por la que se creó el pueblo de Queguay.

Ilustración 1. Reglamento de 1877. Modelo de trazado único de la planta urbana.



Finalmente, la última diferencia tiene que ver con la ausencia de "espacios de representación" institucionalizados: la fundación una nueva localidad no prevé el auto-gobierno político, administrativo, bajo las reducidas instituciones habilitadas por la Constitución liberal de 1830. El Estado regulará la vida pública mediante la Policía y dirigirá todo litigio judicial en los juzgados departamentales ya establecidos. La fundación también deja de estar asociada a la erección de un curato, quedando esto librado a las decisiones eclesiásticas y a la iniciativa de los pobladores. Luego, una vez iniciada la Reforma Educativa de Varela, también procurará que estas escuelas tengan una escuela primaria. Este retiro del Estado es visible ya en los pocos decretos de oficialización o reconocimiento de los nuevos pueblos, donde no son pocas las ocasiones en que el privado no concede en donación solares para la erección de los edificios públicos que, de costumbre se realizaban.

6.3.2. El Estado y el procedimiento fundacional

En el orden colonial, la fundación de pueblos era una facultad real, delegada en las Leyes de Indias a cada Virrey. Los privados podían intervenir en la fundación siempre que contrataran con la autoridad real tal emprendimiento ("capitulaciones"), cuestión que a su vez, los instituía como representantes plenipotenciarios del Rey en las tierras a colonizar. La acción pública de la fundación, muy restringida por las propias Leyes de Indias, quedaba reservada al procedimiento de la "comisión", por el cual el Rey o el Virrey, podía mandatar a un Gobernador o Comandante a proceder a la fundación, una vez que se emitiera una Real Cédula. A su vez, el Virrey podía mandatar a otro funcionario real para realizar tales acciones. En lo que fue después Uruguay, en éste último papel se destacó el Oficial de la Real Hacienda Rafael Pérez del Puerto, fundador de San Fernando de Maldonado, San Carlos, Concepción de Minas y Nuestra Señora de los Remedios de Rocha.

El primer ordenamiento constitucional uruguayo delineó un procedimiento altamente centralizado para la fundación de poblados, aunque abiertamente descentralizado en la iniciativa. La facultad soberana de "creación" fue atribuida implícitamente[28] al Poder Legislativo por la Constitución de 1830 (artículo 17, numeral 9º), pero no al Poder Ejecutivo, dado que no está listada entre las atribuciones del Presidente (art.81).

Ahora bien, tal intervención es el final del procedimiento. El artículo 118º de la Constitución atribuyó a las Juntas Económico-Administrativas de cada Departamento, una facultad general de "promover la agricultura, la prosperidad y las ventajas", y de "proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzguen necesarias o útiles". Tal se entendió entre los juristas de la época como una fórmula que daba la iniciativa de la política poblacional al departamento.

Sin embargo y más allá de la normativa constitucional, la fundación de poblados en esta materia se fue regulando procedimentalmente en forma muy lenta, sin reglamentaciones, con varios litigios de competencia y modificaciones a los procedimientos establecidos "de facto".

En particular, desde el Gobierno de Pereira (1856-1860) es posible decir que en Uruguay se establecieron dos procedimientos a través de los que el Estado hizo política de población (aunque no sin disputa) uno legislativo y otro administrativo. El primero político. Se genera por iniciativa de un Diputado o Senador del departamento donde se propone fundar o reconocer el poblado. Toma la forma de proyecto de Ley. La legitimidad de esta iniciativa es eminentemente política y está fundado en la misma representación parlamentaria. El proyecto es ingresado, eventualmente con adhesiones de "vecinos", y debatido en el pleno de la Cámara, mediante un trámite parlamentario que generalmente conlleva varios meses, sino

---

[28] La norma refiere a "crear nuevos departamentos, arreglar sus límites, habilitar puertos[…]" y a la aplicación a este litigio de interpretación del principio general de derecho "qui potest plus, potest minus".

años. La técnica legislativa aún es tosca y tampoco está estandarizada en esta época, pero la aprobación de una Ley se asemeja a la comisión que en el orden colonial hacía el Rey o un Virrey para fundar un pueblo. El fundador actúa como comisionado del soberano, y recibe poderes de representación jurídica así como recursos técnicos y financieros para abordar toda la obra. Las leyes se dictaron con dos propósitos muy distintos: por un lado, crear un pueblo y por otro reconocer un pueblo. Véanse por ejemplo, en el esquema nº3, las Leyes de 1852 y de 1862 por las que se crean Constitución, San Eugenio del Cuareim y Belén.

El procedimiento *administrativo* fue empleado en prácticamente todas las peticiones hechas por privados para obtener el reconocimiento de pueblos producto de iniciativas privadas fraccionamientos o de aglomeraciones. Un privado, por sí mismo o por apoderado, realiza la petición ante las autoridades de conformar el poblado. El derecho de iniciativa en esta materia es un legado de la Leyes de Indias, y fue usado profusamente, aunque con éxito muy variable durante el período de la Colonia[29]. La iniciativa se presenta ante la Junta Económico-Administrativa (JEA) del Departamento. La solicitud debe estar acompañada por una fundamentación y un primer plano del trazado del poblado y el detalle de las medidas de calles, plazas y manzanas previstas. Una vez ingresado, el itinerario es más prolongado y requiere de al menos dos intervenciones claramente no políticas. La JEA comisiona a uno de sus integrantes para realizar un primer informe técnico. Dado que la burocracia es muy exigua en los departamentos, es posible que esta instancia sea sobre todo política, con algunas valoraciones topográficas y agrimensoras fundadas sobre todo en la experiencia del miembro informante. El pleno de la JEA puede aprobar la solicitud aun cuando haga observaciones y luego enviarla al Poder Ejecutivo, que recibe el trámite a través del Ministro de Gobierno que lo envía a la Dirección General de Obras Públicas, una dependencia creada luego de la Guerra Grande y que está abocada precisamente a temas de caminos, puentes, puertos y poblados. Este es el primero de los informes técnicos. Por lo general, esta dependencia observa las dimensiones del trazado urbano: ancho previsto para las calles, dimensiones de las manzanas, dimensiones de la plaza, disposición de las calles, identificación de los solares con destino a levantar los "edificios públicos", previsión de ejido y propios para el crecimiento de las ciudades. Luego se da intervención al Fiscal de Gobierno, quien realiza un dictamen jurídico centrado por lo general en dos aspectos. Por un lado, suele exigir la realización de escritura de donación a favor del Estado de las tierras dedicadas a calles, plazas y para edificios públicos. Por otro lado, en los años sesenta y setenta, discute la facultad del Poder Ejecutivo de *crear o reconocer* poblados sin la intervención del Poder Legislativo.

Las crónicas históricas muestran que las observaciones técnicas a las solicitudes de reconocimiento fueron haciéndose cada vez más marginales y también menos frecuentes

[29] Exitoso en Santísima Trinidad de los Porongos y Rosario del Colla, pero fracasado en Víboras y Paysandú.

conforme el Liberalismo se hizo predominante como fundamento de la política pública, tal como se ha visto en las transcripciones hechas de los dictámenes de Alfredo Vázquez Acevedo y de José María Montero durante los años setenta del siglo XIX. La Dirección de Obras Públicas pasó de objetar trazados urbanos con calles menores a 17 metros de ancho o esquinas que no estaba en "ochava", a aceptar sin objeciones propuestas fundacionales que excluían la promesa de donación de solares para otros edificios públicos que no fueran la iglesia y la comisaría (excluyendo los "edificios municipales", la "escuela" y el cementerio). Dicho en forma más práctica aún, el Reglamento dictado en 1877 no modificó eficazmente la regulación de las iniciativas particulares. Álvarez Lenzi (1973, p. 35) indica que Santa Isabel de Paso de los Toros, Nico Pérez y Baltasar Brum, fueron de *"los escasísimos trazados que en alguna medida se atienden a sus prescripciones aunque, en cada caso, con notorias alteraciones"*.

Esquema 2. Resoluciones de reconocimiento de poblados en la Fusión (1851-1864)

Ley 297, Julio 10 de 1852.
Artículo 1ºEn el punto comercial más a propósito del puerto de Ramírez, en la confluencia del río con ese nombre con el Uruguay, se creará un pueblo que se denominará Constitución, sobre un área superficial de una legua cuadrada.
Artículo 2º. El P.E. mandará delinear y dividir en solares y quintas por una comisión facultativa.
Artículo 3º. Se establecerá una Sub-receptoría, dependiente de la Receptoría [De Salto] en el puerto de Constitución.
Artículo 4º. Se construirán oficinas necesarias para el servicio de dicha Sub-receptoría, y superficies y cómodos almacenes de depósito para las mercaderías que bajen del Alto Uruguay o se importen de allí para la República, y para las que suben en tránsito por dicho Río.
Artículo 5º. Con la misma calidad y condiciones establecidas en los artículos 1 y 2 se creará un pueblo en la costa del río Cuareim, en el paso de Bautista o del Yuquerí.
Artículo 6º. El nuevo pueblo se denominará Cuareim y será el asiento de la Sub-receptoría del río con dicho nombre.
Artículo 7º. Se construirán las oficinas necesarias para el servicio de dicha Sub-receptoría y suficientes almacenes de depósito.
Artículo 8º. El P.E. propondrá oportunamente las mejoras materiales que reclame el fomento de los pueblos mandados a crear por esta Ley.
Bernardo Berro, Presidente; Juan A. de la Bandera, Secretario.

Ley 705, Mayo 7 de 1862. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, decretan:
Artículo 1º. Autorícese al P.E. para que restablezca el pueblo de Belén.
Artículo 2º. El pueblo de Belén se situará en la costa del Uruguay entre los arroyos Baicuá y Yacuí, y en la localidad más conveniente a juicio del P.E.
Artículo 3º. Se adjudica para la repoblación de dicho pueblo un área superficial de dos leguas cuadradas de las tierras fiscales que allí existen. Esta área seá dividida en solares y chacras y distribuida a los pobladores con arreglo a las leyes vigentes.
Artículo 4º. Queda autorizado también el P.E. para invertir los fondos necesarios para construir una iglesia y casas para policía y escuelas.
Artículo 5º. El P.E. reglamentará la ejecución de esta Ley.
Pedro Fuentes, Presidente; Carlos M. de Nava, Secretario.

Aun con esta "flexibilización de facto" generada por el "ambiente liberal", es de observarse que los fundadores privados no lo tradujeron en incentivos a la regularización de sus iniciativas inmobiliarias, tal como hemos mostrado al presentar los indicadores de la tabla nº4. La proporción de poblados reconocidos fuera del tiempo oportuno o directamente no reconocidos, aumentó durante el Militarismo (1876-1890), y en el Civilismo (1890-1909). De hecho, algunos poblados del período, que no podrían llamarse "pequeños" demoraron décadas en ser reconocidos, por ejemplo como Chuy, Ombúes de Lavalle, Vichadero y de Conchillas[30].

Esquema 3. Resoluciones de reconocimiento de poblados durante la República Oligárquica (1876-1909)

Ministerio de Gobierno, Montevideo, 25 de junio de 1883.

Considerando: Que la formación de pueblos en terrenos particulares, es un acto completamente libre, que cualquiera puede consumarlo usando el mismo perfecto derecho. «…» RESUELVE: autorícese la creación del pueblo "Nico Pérez" en el Departamento de Minas, debiendo observarse las prescripciones indicadas por la Dirección General de Obras Públicas y disposiciones vigentes en esta materia. Acéptense las donaciones ofrecidas a favor del Estado y pase a la Escribanía de Gobierno para su escrituración. Comuníquese. Máximo Santos; Carlos de Castro

Ministerio de Fomento, Montevideo, Mayo 30 de 1891.

Atento al precedente informe de la Dirección General de Obras Públicas y a lo dictaminado por el Sr. Fiscal de Gobierno, se resuelve: autorizar la fundación del pueblo "Zapicán" en el Departamento de Minas, aceptándose la donación ofrecida por Don Pablo Fernández y pase a la Escribanía de Gobierno y Hacienda para la escrituración de los terrenos y edificios que ofrece el peticionario donar al Estado. Herrera y Obes; J.A. Capurro.

Montevideo, 5 de julio de 1907. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay reunidos en Asamblea General, decretan (Ley 3188)

Artículo 1º. Reconócese oficialmente en su carácter de pueblo y con la denominación de Cerrillos, el fundado, por acuerdo de los vecinos, con fecha 3 de agosto de 1896, en el Departamento de Canelones, 3ª Sección, y delineado por el Sr. Agrimensor don Carlos Honoré.
Artículo 2º. El Poder Ejecutivo dictará las medidas tendientes a la instalación de las autoridades, servicios públicos generales, etc.
Artículo 3º. Comuníquese, etc.

Feliciano Viera, Presidente.

[30]Chuy fue declarada pueblo por Ley 8.758 de 1938. La primera colonización de Ombúes de Lavalle data de 1891 en tanto que el pueblo fue declarado por Ley 8922 de 1932. Vergara fue fundada entre 1897 y 1900, la localidad fue recién reconocida como "pueblo" por la Ley 11484 de 1950. Conchillas por su parte, fue declarada pueblo por Ley 12.254 de 1955.

La expresión jurídica del acto público, el texto del Decreto de Reconocimiento o incluso de la Ley, resulta también más escueta y restringida durante la República Oligárquica. Véase al respecto el Esquema nº4, que contiene los actos de reconocimiento de Nico Pérez, Zapicán y Cerrillos.

Esta desregulación se mantuvo incluso reconociendo que la dependencia sucesora de la Dirección General de Obras durante el Civilismo, el Departamento de Ingenieros, comenzó a observar más frecuencia y detalle las solicitudes recibidas (en razón de las dimensiones de la plaza o del ancho de las avenidas proyectadas) conforme a las disposiciones del Reglamento de 1877, y hasta objetar la fundación misma, de no corregirse. Tal fue el caso, por ejemplo, de Santa María (Pirarajá) en 1898 (Barrios Pintos A. , 2009, p. 557).

6.3.3. La planificación del poblamiento: fraccionamiento, mensura, trazado y amanzanamiento

Desde el punto de vista de los actores privados fundacionales de una población, las fuentes consultadas muestran un conjunto de operaciones de "organización racional y prospectiva" del espacio, siempre que el poblamiento no ocurra por la vía de la ocupación "ilegal" de tierras (privadas o públicas) y la posterior aglomeración de pobladores. Aquellas operaciones reciben distintos nombres y pueden estar todas o al menos algunas de ellas en juego. Por fraccionamiento, se refiere a una división de una propiedad inmueble más extensa, la escritura del nuevo predio y su posterior enajenación (por venta o donación) a otro titular. Por lo general eran predios grandes: por ejemplo, una legua cuadrada (aproximadamente 31 km2). Algunos de los contratantes más concurrentes en estos fraccionamientos fueron las empresas de ferrocarril: el destino consistía en la construcción de una estación o parada. Pero también hubo contratos con comerciantes interesados en desarrollar un poblado en torno a su establecimiento; con sociedades civiles (como lo fue la Sociedad Agrícola del Rosario), con asociaciones religiosas (por ejemplo, los valdenses o los rusos de "Nueva Israel"), con grupos étnicos (como los alemanes de "Nueva Melhem"), con empresarios inmobiliarios como Francisco Piria (desarrollador de Joaquín Suarez en Canelones y de Piriápolis en Maldonado), o con empresas inmobiliarias (como la Sociedad Errazquin hermanos, Hughes hermanos, Hodgskin, & Lowry, fundadores de Villa Independencia).

Ahora bien, el fraccionamiento y la enajenación son operaciones jurídicas (requeridas esencialmente para perfeccionar traslados de dominio según el Código Civil vigente desde 1868). En tal sentido, deben hacerlas tanto los actores fundadores públicos como los privados. Por lo que, en tanto distinción, aquí importan más las operaciones técnicas especializadas de mensura y división del territorio, por las que se traza una planta urbana con solares, calles y plazas. Aquellas reciben el término de planos de mensura o plano de trazado; desde mediados del siglo XIX comenzaron a ser tareas técnicas propias de los agrimensores.

Si el fraccionamiento podía realizarse tantas veces como fuera voluntad del terrateniente o el empresario, el plano de mensura importaba construir un esquema de representación de todo el espacio, una delimitación fundacional de los espacios (y predios) públicos, deslindados de los espacios (y predios) privados una orientación prospectiva para su desarrollo. Si el plano lo comprendemos como una operación morfogenética del territorio, constituye también una operación técnica requerida para dar inicio a una petición de reconocimiento. Conforme a nuestra base de datos, hubo un plano de mensura y trazado del pueblo en el 67% de las localidades en las que se reconoce al Estado como actor fundacional, en tanto que sólo habría existido esta operación en el 14% de los poblamientos privados. Dicho al contrario, el poblamiento privado fue sólo por excepción, una operación territorial racionalizada.

Sin embargo, la realización del plan de trazado no está necesariamente vinculado con la iniciación del reconocimiento legal. Si únicamente nos concentramos en las 46 localidades fundadas hasta 1908 privados y que contaban con planos, observamos que 30 de estas (63%) fueron formalizadas también hasta esa fecha. El guarismo no se modifica prácticamente si se contemplaran los reconocimientos oficiales ocurridos con posterioridad a 1908. De aquí se puede inferir que aún los negocios inmobiliarios con mayor organización racional (fraccionamiento y planos de trazado) no perseguían como finalidad principal la oficialización, sino tal vez, una mayor predictibilidad y una mejor contabilidad del negocio mismo, para la cual la actividad del Estado fue importante no más allá de 1876..

Tabla 3. Número de localidades fundadas entre 1829 y 1908, que tienen planos de mensura o trazado, según el status del actor fundador y la obtención de un reconocimiento formal hasta 1908

	Reconocidas	**Informales**	**Localidades con planos**	**Totales de localidades**
Público	7	1	8	12
Privado	29	17	46	324
Total Con planos	36	18	54	
Totales de localidades	44	292		**336**

Fuente: elaboración propia. Base localidades 1908. Información provista por distintas fuentes estadísticas y bibliográficas (INE, 2008), (Barrios Pintos A. , 2000[1972]) (Barrios Pintos A. , 2009).

6.3.4. La institución del auto-gobierno local

Según la Información sistematizada de distintas fuentes, a 1908, solo una pequeña parte de los poblados, 47, contaban con un organismo de auto-gobierno local, esto es una “comisión auxiliar económico-administrativa”. En las localidades capitales de departamento, constitucionalmente estaba previsto que hubiera una “Junta Económica-Administrativa” de carácter electivo, así que el análisis debiera dirigirse a aquellas localidades que no detentaban

tal status, o al menos, durante el período en que eran localidades subordinadas a otra localidad. Dicho esto, y quitando los nueve departamentos con que se instituye la República en 1829, totalizan 38 las localidades que fueron auto-gobernadas, en el sentido y con los límites establecidos por la Constitución.

De estas 46 localidades que contaron con Comisión sin ser capitales, es de notar que 6 no contaban a 1908, con el reconocimiento oficial. A la inversa, el 53% de las localidades "oficializadas" contaban con Comisión Auxiliar, en tanto que menos del 1% contaban con este órgano en el caso de las no oficializadas.

Este es una de las consecuencias menos resaltadas del cambio en la producción social del territorio desde las Leyes de Indias. Sobre el total de 366, contaba con una comisión auxiliar sólo 28 localidades que no eran capitales departamentales.

6.3.5. Institucionalización de la justicia en la localidad

Las Leyes de Indias atribuían la administración de la justicia civil y penal al Alcalde del Cabildo, al Teniente Alcalde en el caso de los pueblos que no contaban con Cabildo por algún motivo o al Comandante Militar en el caso de las Guardias. Con posterioridad a la supresión de los Cabildos e instituida la separación de los poderes, esta función quedó reservada a al Juez de Paz designado para cada jurisdicción. Ésta a su vez, permaneció comenzó siendo la del partido o distrito colonial, y en el correr del siglo XIX, a medida en que se incrementaba la población o se creaban nuevas localidades, fueron establecidos nuevos juzgados.

Es de notar que los distritos se consolidan a partir de 1890, en conjunto con la consolidación del Poder Judicial, al punto que se observan varias creaciones de juzgados entre esa fecha y el III Censo de Población. Nuestra hipótesis es que la institución de una localidad como cabeza de distritito judicial, por lo tanto, fue un tomado como acto de jerarquización del poblado, que le da centralidad en un territorio que pasa a estar delimitado como "jurisdicción judicial", subordinando a las localidades sin juzgados. A la inversa, la pérdida de tal calidad, un "acto de degradación" y de "subordinación". Este peso podría explicar la estabilidad de la división judicial establecida en 1908 y aquella vigente en 1963, donde resultan mayormente concordantes[31].

Podría objetarse la relevancia de este hecho sosteniendo que era marginal la intervención que alcanzaba un Juez en la regulación de las relaciones civiles y comerciales durante el siglo XIX y principios del XX. Basta recordar que era aún una época en que las transacciones

[31] Algunos departamentos no mudaron el número de juzgados: Colonia, Florida, Lavalleja, Maldonado, Rivera, Rocha, San José y Treinta y Tres. En otros hubo reorganizaciones, tales como Artigas, Cerro Largo, Durazno, Flores, Montevideo, Paysandú, Salto. En Canelones hubo una subdivisión y ampliación del número de juzgados.

seguían siendo mayormente orales, el analfabetismo era predominante, y la "Ley Positiva" por tanto, resultaba poco conocida. Sin embargo, simbólicamente, los jueces trascendían a los conflictos por la propiedad y el comercio desde que también quedaron a cargo de la regulación de las relaciones familiares, al menos de los tres grandes eventos: nacimientos, defunciones y matrimonios, desde la creación del Registro de Estado Civil.

En 1900, 106 eran las localidades con sedes judicial. Entre esta fecha y 1908, la creación y reorganización de juzgados llevó este número a 113 localidades. Si contemplamos no sólo las vigentes sino también los cambios de sede, el total alcanzaba a 120. La tabla 6 muestra la distribución de las Sedes según el status legal del poblamiento a 1908. La información es notable por una primera cuestión: 56 localidades no oficiales (es decir, no reconocidas ni por acto del Poder Legislativo ni por acto del Poder Ejecutivo), si eran reconocidas por el Poder Judicial a los efectos de ser Sede de juzgado. Es decir, la mitad de los juzgados tenían asiento en localidades no oficializadas, y en particular, uno de cada tres, estaban ubicados en localidades que nunca obtuvieron la legalidad urbana, ni siquiera tardíamente en el siglo XIX.

Tabla 4. Localidades sede judicial entre 1900 y 1908, según el status urbano en 1908.

	Localidades informales luego de 1963	Legalizadas entre 1908 y 1963	Pueblos, Villas y Ciudades	Total
Sede Judicial en 1908	33 (13.4%)	23 (33.3%)	57 (86.4%)	113 (27.0%)
Sede Judicial en 1900	29 (11.8%)	21 (30.4%)	56 (84.9%)	106 (28.7%)

Fuente: elaboración propia con base en microdatos de localidades identificadas por los Censos de 1900 (Policial, 1/3/1900) y III de Población de 1908 como cabe de sede judicial.

En segundo lugar se aprecia que si bien había "casos desviados", el asiento de sede judicial era concedido a la localidad urbana reconocida. Al revés, obtener sede judicial entre localidades informales se vuelve una condición estadísticamente inhibitoria[32]. Es interesante esto, porque tal como hemos visto, el acto de reconocimiento del pueblo, cuando este fuera creado por iniciativa privada, implicaba aceptar la donación de los solares correspondientes para edificios públicos, entre los que se solía indicar el juzgado.

En tercer lugar, se puede apreciar que los cambios entre 1900 y 1908, se debe explica en 6 de 7 casos, por cambios dentro de la categoría de localidades no formalizadas. Esto es, la

[32] Coeficiente $\gamma = 0.81$

expansión del Poder Judicial fue más amplia y con mayor cobertura que el reconocimiento que el resto del Estado[33].

6.4. A modo de síntesis: poblamiento y estructura social

El análisis de los nuevos poblamientos que siguen al término de la Guerra Grande y hasta el comienzo del siglo XX, permite concluir que el Estado ya no tiene un rol directo ni directivo, incluso considerando las consecuencias combinadas del Código Rural, del "Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias" de 1877 y de las Leyes Ferrocarrileras (1884, 1886, y 1889). Es cierto que durante la Política de Fusión, hubo una impronta fuerte del Estado en esta materia, pero victorioso Flores, el liberalismo se implantó hegemónicamente en todas las áreas de la política pública. El estado quedó reducido al papel de homologar o reconocer los actos particulares de poblamiento, muchas veces hechos fuera de todas las reglas vigentes para tal finalidad.

La institucionalización del territorio bajo la forma de "pueblo" oficialmente reconocido conforme al Reglamento de 1877 requería de inversiones excepcionales en el diseño de la planta urbana (no solo el plano de mensura y las subsiguientes escrituras de compraventa) sino que restringía el número y la ubicación de los solares que podrán ser enajenados como parte del negocio inmobiliario. Conforme a las normas vigentes, el fundador debía donar al Estado solares alrededor de la plaza (la mejor ubicación) para la iglesia, la comisaria, la municipalidad, la escuela y el cementerio; además de las plazas y de las calles. Por lo que el espíritu del "capitalista fundador" podría bien no procurar la institucionalización de su empresa y, a cambio, desarrollar su negocio en el ámbito informal. Es decir, en este contexto, sería importante analizar el surgimiento de "localidades informales", no necesariamente rancheríos, en los que el negocio inmobiliario no incluyó su regularización.

Ahora bien, tal como enunciamos al comienzo de este trabajo, estos períodos de creciente predominancia del liberalismo no devinieron en la fundación de *un mismo tipo de localidades*. Incluso tomando en cuenta aquella reducción del Estado, solo una pequeña cantidad de localidades resultó en un emprendimiento privado reconocido oficialmente. Los restantes poblamientos fueron estrictamente informales. En especial, ingresados en el largo ciclo de la "República Oligárquica (1876-1911), la informalidad fue la nota más clara en el ordenamiento territorial. Este elemento es importante de recordar cuando se analice el ingreso del problema del "rancherío rural" a la agenda pública (García Acevedo, Informe producido ante el Congreso Rural Anual de 1910. Comisión de Estudios para mejorar la situación de la gente pobre de la Campaña. Asociación Rural del Uruguay, 1910 [1967]). Por

[33] Debe recordarse que a la misma fecha, la Educación Primaria también estaba implementando una vigorosa política de cobertura nacional con la creación de Escuelas Rurales, en particular en zonas menos densamente pobladas y en la frontera.

tanto, este período hubo tanto localidades "liberales" como "localidades informales", incluidas dentro de estas últimas aquellas que en forma crítica se llamaban "rancheríos" sino "pueblos de ratas" en una forma despectiva.

El ejercicio realizado también permitió dimensionar y geo-referenciar la incidencia del ferrocarril en el poblamiento. Aproximadamente el 20% de todas las localidades identificadas a 1908 se crearon en simultáneo o con posterioridad al tendido férreo. Si la observación se restringe a los departamentos atravesados por líneas Ferreras, en 7 departamentos del interior se supera aquella proporción. Pero, a su vez, esos departamentos han recibido importantes poblamientos desde la colonia y además, han sido los ejes de la comunicación previa (caminos reales, postas y diligencias).

Un corolario se desprende de este tipo de fundación y lo contrapone a la "localidad indiana". La nueva localidad liberal crea una estructura de posiciones social en las que está ausente el propietario de tierras extra-urbanas (chacras o estancias) cuyo destino era precisamente la producción agrícola. La estructura de clases que sustenta la ciudad es típicamente urbana, y con mayor precisión, de propietarios urbanos, en la medida en que acceden quienes tienen ingreso suficiente para la compra. Más aún, las relaciones sociales generadas por estos poblamientos liberales no incluyen al proletariado rural, justo en el momento en que la modernización de las estancias comienza progresivamente a expulsar la población excedente.

Las clases sociales se posicionan en el espacio conforme a la transformación del capital. La localidad del tipo liberal es una localidad de propietarios, aunque más no sea de pequeños. La empresa que hace el ordenamiento territorial restringido a la planta urbana, vende el solar urbano delineado y amanzanado (principalmente, en torno a la plaza o a la avenida principal) a familias que han logrado un mínimo ahorro para invertir en esta propiedad. Los comerciantes (minoritas, pero también de productos del campo), algunos profesionales (médicos y abogados en particular) y también estancieros menores conforman la clientela de estos negocios inmobiliarios.

Los solares exteriores de la primera planta urbana (hubo en muchos casos segundos y terceros fraccionamientos y ventas), estaban ubicados en las áreas menos favorables (por las características del suelo o por la proximidad de la vía del ferrocarril), y serán enajenados luego a familias de trabajadores con oficios rurales (esquiladores, alambradores, albañiles) con base a garantías reales o préstamos a largo plazo (instrumentos muy similares a los que se aplicaban para construir viviendas "populares" en Montevideo, por ejemplo). De este medio, la conformación de la estructura social urbana de estas localidades generadas como parte de actividad empresarial, queda restringida a la posibilidad de pagar o de dar garantías, excluyendo a aquellas familias rurales de más bajos ingresos, es decir, el proletariado rural que, a raíz de la modernización, crecientemente pasaba a ser excedente en el medio rural. Es factible entonces, que el surgimiento de la "localidad liberal" sea la contraparte del

surgimiento del rancherío como tipo de poblamiento que aglutinará a los que no pueden pagar por el solar urbano.

Un último elemento de este proceso fundacional contrasta con la localidad “indiana”: la constitución de la autoridad.

7. Los “rancheríos”

Andrés Wilkins

7.1. Introducción

Conforme al trabajo hecho por Klaczko (1981) con base en el III Censo de Población de 1908, a principios del siglo XX , un total de 184 localidades que representaban el 51.4% de las existentes en ese momento, calificaban como “sin categorizar”, como “aglomeraciones rurales” o sin datos. Hacia comienzos del siglo XX, la mayoría de poblamientos en Uruguay había comenzado a gestarse sin ningún tipo de intervención territorial del Estado y en desconocimiento de las normativas de poblamiento vigentes (Piñeiro & Moraes, 2008, pág. 19). La emergencia explosiva de estos poblados se puede rastrear por distintas fuentes históricas hacia mediados de los años 1880. Su crecimiento fue pronunciado y evidente en un lapso relativamente breve de tiempo que lo ubicamos en la última década del siglo XIX y la primera década del siglo XX. En otro lugar, este proceso fue denominado “micro-urbanización” (Fernández, 2018; Fernández & Wilkins, 2019) y constituyó un género de organización de las relaciones sociales en el territorio que denominamos “informal”.

La micro-urbanización fue un fenómeno que se extendió más allá de la mitad del siglo XX. Los estimados hechos en otra parte (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021) sobre la base del IV Censo de Población de 1963, permitían indicar que el número de las localidades informales se aproximaban 800, en un total de 1115 identificadas (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021, p. 15). Si bien el período 1908-1963 resulta extenso y recubre diversos gobiernos, ciclos económicos y orientaciones de política pública, debe reconocerse que este tipo de poblamiento parece mantener una clara tendencia ascendente. Más aún, no solo parece inelástico el fenómeno a los diferentes gobiernos, sino que también se observa la condición recíproca: los gobiernos no cambiaron su enfoque a pesar de que crecía el problema (y las denuncias sobre el problema).

Existe cierta evidencia que permite sostener que entre las microlocalidades había una significativa heterogeneidad respecto al ordenamiento urbano (el amanzanamiento), las características constructivas predominantes de las viviendas (materiales de piso, paredes y techos), y socioeconómicas (desocupación y sectores de empleo). Esta heterogeneidad permitió identificar un grupo de 307 (28%) localidades que compartían el atributo de la informalidad y la dedicación predominante a tareas rurales. Si a estos se les contemplaba también las características infraestructurales predominantes en al menos la mitad de las viviendas de la localidad se identificaba un núcleo duro que representaba el 22% de los poblados de 1963 (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021). Este fue el dimensionamiento

que se le dio al tipo de localidades informales que los autores hasta mitad del siglo XX denominaron rancheríos (García Acevedo, 1910; Martínez Lamas, 1930; Chiarino & Saralegui, 1944; Rama, 1959).

El tema hace su ingreso en la agenda de la política pública al discutirse el proyecto de Código Penal, en los artículos relativos a la vagancia y el abigeato. Luego recibe un tratamiento específico y realmente riguroso para la época si se toma en cuenta el levantamiento de una encuesta con alrededor de mil casos entre el universo de asociados hecho por encargo de los Congresos de la Asociación Rural entre 1906 y 1910 (García Acevedo, 1910). Pero, recién a finales de la década del 60 se observa la aprobación y puesta en marcha de una primera política específica para los rancheríos: el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR).

La demora en la gestación de una política pública específica da lugar a cuatro preguntas. ¿Hubo lejanía del Estado durante el ciclo del Batllismo respecto del problema de ordenamiento territorial? ¿Había disputa sobre el perfil y distribución territorial de estos poblados? ¿No era compartido el análisis de las causas?

Este trabajo aborda una definición conceptual de este tipo de poblamiento, en contraste con otros tipos. Se presenta y discute con mayor detalle las tres hipótesis sobre su génesis. En tercer lugar, se discuten sus características y distribución espacial. Por último, se intenta establecer una evolución de los rancheríos en base a las tres hipótesis entre 1908 y 1963.

7.2. De la connotación a la denotación: primera noción

A fines del siglo XIX emergió en las zonas rurales una forma de localidad radicalmente diferente a las anteriores: los rancheríos. Son aglomeraciones surgidas a lo largo de los años por parte de familias en situación de extrema vulnerabilidad que ocupan sin título legal predios fiscales (orillas de arroyos, caminos) o privadas (como ser paradas de ferrocarril). Conforman por lo general un caserío de reducidas dimensiones, (hasta 50 viviendas menos de 300 personas). El poblamiento carece de trazado o de plan urbano, tampoco una delimitación de calles y manzanas. En su gestación está ausente cualquier tipo de intervención del Estado. De esta forma, se puede considerar a los rancheríos como un subtipo de localidad informal descripta anteriormente.

En términos típico-ideales, el rancherío es la antítesis de una localidad indiana. Mientras que la última se gesta dentro de una completa regulación del Estado, el primero surge por fuera de las regulaciones urbanísticas, e incluso, jurídicas vigentes relativas a la ocupación de la tierra. A diferencia de los rancheríos, en las localidades indianas guiadas por las Leyes de

Indias (Libro IV) no solo se establecía el ordenamiento territorial, sino también las autoridades de las localidades, así como los derechos y obligaciones de los habitantes.

Más importante aún, es la estructura social emergente del poblamiento. En los rancheríos, los habitantes suelen pertenecer a las clases trabajadoras, carentes por lo general del capital necesario para invertir en la compra de un solar mediante las formalidades legales vigentes.

Sin embargo, la diferencia específica radica en que el rancherío no logra el status oficial de centro poblado de parte de la autoridad estatal[34].

7.3. Antecedentes

El comienzo de los rancheríos se suele ubicar a partir de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Moraes M. I., 2008; Piñeiro & Moraes, 2008), cuando fue visibilizado a través de la observación de pensadores y así como la presentación del tema en los Congresos de la Asociación Rural del Uruguay, entre 1905 y 1910, cuando se presentaron los primeros estudios sistemáticos que referían a este problema. Posteriormente, los mayores esfuerzos en sus estudios en forma sostenida y nacional se encuentra en la CIDE, sin embargo, previo a la CIDE, cabría mencionar el trabajo de Martínez Lamas (1930), de Chiarino & Saralegui (1944) y del CLAEH / CINAM (1963).

Ahora bien, el poblamiento de tipo rancherío no es una innovación que recién aparece en el período de la modernización tecnológica de la producción ganadera ni de la asalarización de las relaciones laborales en la estancia. Se localizan rancheríos en décadas muy anteriores. Podría decirse que el primer rancherío registrado por la bibliografía en forma notable fue el pueblo de Víboras, próximo a la actual ciudad de Carmelo (Colonia) surgido en 1760. El territorio entre el arroyo de las vacas y de las víboras, en la jurisdicción de la Gobernación de Buenos Aires hasta 1811, estaba distribuido entre hacendados porteños que realizaban la actividad de la corambre reclutando en la región trabajadores que deambulaban precisamente haciendo estos trabajos zafrales. El poblamiento fue resultado de una primera Capilla y del posterior establecimiento de un curato, aunque nunca llegó a iniciarse una petición de fundación ante las autoridades virreinales. Más bien lo contrario, desde finales del siglo XVIII, se levantaron quejas de los estancieros, así como de los vecinos pueblos de Dolores, Santo Domingo y de Colonia del Sacramento, sobre el "malvivir" de sus habitantes. Más exactamente, fue siempre tratado como un "hogar de criminales y asaltadores" (Barrios Pintos A. , 2008). Finalmente fue destruido en 1846, producto de la escaramuza entre las tropas de las divisas blancas y coloradas.

[34] A los efectos de este trabajo, hemos definido que tal reconocimiento habría de ocurrir en el plazo de una generación, es decir, 20 años, haciendo la hipótesis de que los primeros pobladores son los que emprenden la acción colectiva de peticionar y obtener ese status oficial de parte de la autoridad estatal.

El nucleamiento espontáneo y circunstancial que se genera junto a guardias militares explica también otra modalidad de surgimiento de un rancherío, cuya evolución fue ciertamente muy distinta: por ejemplo, Salto, San Miguel y Arredondo (actual Río Branco). Estos rancheríos nacen espontáneamente para brindar servicios (específicamente de lavandería y otros más "lúdicos") para los soldados de los diferentes establecimientos militares. Como se verá posteriormente, este puede ser un primer tipo de acercamiento a la concepción de la teoría de la segregación.

7.3.1. Antecedentes en el ámbito político y normativo.

Durante el siglo XIX, el pauperismo rural estará constantemente en la agenda de la política pública, fundamentalmente desde un punto de vista criminalístico (García Acevedo, 1910; Fessler, 2012). Para ello, se recurrió a la figura recursiva de la vagancia como forma de acercarse a penalizar a una categoría amplia de categorías rurales no propietarias ni asalariadas rurales. Dicho estigma luego será utilizado para penalizar a los rancheríos rurales. Sin embargo, el criterio penal no fue el primero ni el último en connotar estos poblamientos. A continuación, se hará una pequeña síntesis de los proyectos de ley que intentaban abordar el pauperismo rural.

Es un consenso extendido que la "campaña no estaba desahabitada", tal como afirmó el relato liberal erigido desde mediados del siglo XIX. Por el contrario, estaba habitada por una población excedentaria que solía afincarse muchas veces en forma transitoria, por ejemplo, en las proximidades de las "guardias militares" y hacían campamentos en ocasión de ser contratados para las "vaquerías". También estaban implicados en el contrabando hacia el Portugal.

Ahora bien, la combinación de "fuentes de ingresos" (legales e ilegales) asociado a su falta de radicación, contribuyó a que fueran catalogados por los "vecinos respetables" con el término de "vagos". La ya nombrada localidad de "Víboras" fue descripta en varias ocasiones bajo estas categorías, y fue precisamente esta connotación la que impulsó las reiteradas acciones de reubicación y supresión de la localidad.

En primera instancia, aunque durante el gobierno provisorio de 1828-1829 se incluyó la vagancia como en el "Reglamento de policía" y el "Reglamento de campaña" como situación susceptible a ser llevada a un juez. Sin embargo, está situación será consagrada en la constitución de 1830 (aunque de forma muy general) donde se considera a la "vagancia notoria" como causa de suspensión de la ciudadanía (García Acevedo, 1910, pág. 15). Es decir, a aquellas personas sin ningún empleo formal ni estable se les impedía el derecho a voto, entre otros derechos de la ciudadanía, respondiendo a una concepción de la democracia censitaria donde los terratenientes, propietarios y comerciantes masculinos tenían el derecho exclusivo al voto.

A partir de 1870, se empieza a formar en las zonas rurales la modernización del país. Esta significó un incremento de las innovaciones técnicas para aumentar la productividad de la pradera natural uruguaya. Estas innovaciones pueden resumirse en: (i) el incremento de la producción ovina, (ii) la mejora genética y (iii) el mejoramiento de la razas ganaderas (Moraes M. I., 2015; Moraes M. I., 2008). Estos cambios técnicos, fomentados por el Estado, llevó a la consagración de un mercado de ganado y un mercado de tierras. En este sentido, el alambramiento de los campos produjo la desaparición de los empleos rurales dedicados al cuidado del ganado y la propiedad (aproximadamente 20 o 30 individuos por estancia, según Barrán y Nahum.) (Barrán & Nahum, 1994). Estos pobres terminaron deambulando por los caminos rurales y concentrándose en pequeños poblados cercanos a las estancias con el fin de aprovechar los diversos trabajos zafrales que podrían ofrecer.

7.3.2. La terminología penal de la "oligarquía"

En 1890, se dieron una serie de crisis en diversos sectores (agropecuarios, comerciales y financieros) producto de la desregulación en el mercado financiero que dio lugar a una desenfrenada especulación, el déficit de la balanza comercial y la imposibilidad de inconversión de la moneda al oro (Nahum, 2011). Ambos mecanismos aumentaron significativamente la desigualdad y la pobreza, al punto de ser corriente el hambre en la población rural.

Posteriormente, en 1889 se aprueba el primer Código Penal de la República, para cuya elaboración fue consultada la Asociación Rural del Uruguay (en adelante ARU). Este Código estableció una condición para autorizar la circulación por los caminos rurales que quienes lo hicieran fueran poseedoras de tierras o que constaran estar trabajando en ellas; claramente, el texto apuntaba a controlar e ilegalizar a una categoría social específica de gauchos y trabajadores a destajo (Fessler, 2012). Adicionalmente, para reforzar el control sobre la campaña se crea la policía rural. El marco normativo, permitía legalmente a la Policía detener por razones de vagancia a quienes deambularan en estas condiciones, siendo los únicos requisitos para el pasaje la posesión de tierras o el trabajo comprobado en ellas. Más extensamente, los pobladores de las localidades no reconocidos incrementaron sus problemas legales en la medida en que también sus desplazamientos (desde y hacia sus viviendas) podría ser objeto de represión legal.

El fundamento de la criminalización se encuentra en la imagen pública y estigma que se construyó por décadas sobre los pobladores de este tipo de localidades como patología a erradicar. Los rancheríos y sus pobladores también fueron llamados de múltiples formas despectivas, entre los que se encuentra extendido el término "pueblos de rata" y se les imputaba un estilo de vida delictivo, ilegal, siendo consistente con la sensibilidad civilizada que se intentaba generar en el Uruguay de principios del siglo XX (Barrán J. P., 1990; Wettstein & Rudolf, 1969; Piñeiro & Moraes, 2008). Como es recogido por Fessler a partir

de las declaraciones del Ministro de Gobierno en 1892 "(…) cada familia que caía en la miseria no solo es un solo era un elemento que se perdía para la producción y el progreso, (…) sino que se convertía en un peligro para todos" (Fessler, 2012, pág. 37).

En el 8º congreso de la Asociación Rural del Uruguay, el principal punto de discusión fue la conformación de una comisión que estudiará y aliviará la pobreza rural estando a cargo de García Acevedo. En dicho marco en 1910 se creó la primera encuesta realizada a diferentes individuos prominentes del medio rural en Uruguay (caudillos, propietarios rurales, maestros, curas, etc.) para el estudio del origen y probables soluciones de la pobreza rural. Algunas de las principales conclusiones del estudio recababa que existía una amplia varianza en la consideración acerca del origen de los rancheríos donde ciertos entrevistados concebían que se debía desde problemas estructurales (división de la propiedad o falta de trabajo) a factores individuales ("estilo de vida bárbaro", holgazanería, etc.) (Wettstein & Rudolf, 1969, p. 59). Por otra parte, el informe releva una posible estimación de 35.000 personas viviendo en la pobreza rural (aproximadamente un 3.5% de la población nacional y un 4.8% de la población rural), aunque como es aclarado por García Acevedo (1910), solamente un censo nacional podría mejorar dicha estimación.

No obstante, resulta sorprendente que dentro del informe presentado por la Comisión de estudio a los rancheríos de la ARU se describe que los llamados pobres rurales son inofensivos y los actos delictivos considerados como marginales, por lo que es necesaria la adopción de medidas de corte asistencialistas con inspiración cristianas. Incluso esta solidaridad con el propio habitante del rancherío se puede cristalizar en la poca efectividad de un juzgado de probar la vagancia, ya que varios allegados y vecinos al incriminado afirmaban que trabajaba en su propiedad (García Acevedo, 1910, pág. 13). Estas declaraciones en la ARU resultan completamente contradictorias con diferentes afirmaciones políticas y legislativas de la época, ya expuestas anteriormente.

7.3.3. El discurso sanitario y el surgimiento de MEVIR

En un estudio reciente, Martínez (2020, pág. 6) realizó un análisis documental de declaraciones sobre rancheríos y observó hasta la década de 1960 un discurso plenamente sanitarista tanto en el Estado como en la academia. Sobre todo, se hace mención a la precariedad material que provocaba un aumento de enfermedades y la poca privacidad de la vivienda lo que devenía en relaciones incestuosas. Tal es la preocupación que en 1944, durante el gobierno de Tomás Berreta, se aprueba la ley N° 10.534 que habilita al Poder Ejecutivo a la expropiación de terrenos donde se ubiquen los rancheríos para prevenir problemas sociales y sanitarios.

En este sentido, parte de las principales preocupaciones era la construcción de viviendas dignas que conllevarán a una mejor vida moral y sanitaria de sus habitantes. Para ello, tanto

la ARU como la Asociación de Ingenieros del Uruguay –en adelante, AIU- crearon diversos concursos que apuntarán a una mejora en la vivienda rural.

Otras acciones desarrolladas fueron las misiones pedagógicas en 1945 hasta 1971 donde primaba una conceptualización, no solo del desarrollo académico de los estudiantes sino de la promoción social del área local donde está inserta la escuela (se llevaba proyectores de cine, teatro, creación de bibliotecas populares, títeres, lectura pública y otras actividades culturales) y talleres acerca de hábitos higiénicos y actuación médica, siendo inspiradas en experiencias de abordaje social y educativo en zonas precarias rurales de México y de la República Española (Pi Hugarte & Wettstein, 1961, pág. 257; Scagliola, 2018). Estas misiones estaban compuestas de jóvenes estudiantes de magisterio y universitarios que casi que con nulo reconocimiento y apoyo estatal realizaron varias misiones a diversos rancheríos donde por un lapso promedio de dos semanas entre los meses de junio y setiembre enseñaban a los estudiantes, abordaban aspectos higiénicos y llevaban materiales a la escuela como la instalación de huertas, comedero escolar, entre otros (Scagliola, 2018). Posteriormente, esta experiencia fue institucionalizada en el Departamento de Extensión Universitaria, donde se apuntaba a la radicación de docentes en el terreno a partir de urgencias y demandas puramente locales (SCEAM, 2007, pág. 43).

Sin embargo, la política más éxitos probablemente fue la conformación de Movimiento ProErradicación de la Vivienda Rural Insalubre -en adelante, MEVIR- en 1964, cuyo destinatario era la creación de viviendas para las localidades menores de 5000 habitantes (actualmente, a partir de la Ley de Urgente Consideración promulgada en 2020 se amplía su alcance a localidades de hasta 15.000 habitantes). De esta forma, se estimula a una planificación por parte del Estado (donde nunca antes se había contado) de la urbanización de estas pequeñas localidades, proveyendo viviendas dignas y los servicios básicos. Cabe destacar que dicha política pública fue enmarcada en un período de aumento de la conflictividad social visibilizada por las manifestaciones de la UTAA y donde las respuestas del Estado eran guiadas bajo los preceptos de la Alianza para el Progreso. Dichas ideas se basaban en el diagnóstico de que para prevenir revoluciones de carácter socialista era necesaria una mayor dotación de bienes y servicios en las clases populares. Además, como ya ha sido estudiado por Martínez (2020) la creación de MEVIR sigue guiando por la concepción higienisista, ligado a discursos cristianos y con una impronta anti partidaria que se puede ilustrar en el concepto de ayuda mutua para la construcción de la vivienda, donde no solo se construye la vivienda sino también una identidad y en sentido durkheimianos una solidaridad mecánica de los diferentes habitantes (Durkheim, 1893[2000]). De esta forma, no solo se crea diseño urbanístico sino también cierta formación social con representantes de la comunidad y determinados vínculos sociales normativizados.

Según Piñeiro y Moraes (2008, pág. 19), está política fue sumamente efectiva combatiendo los rancheríos al observarse su constante disminución en los censos de viviendas de barro y la introducción de servicios básicos como la electricidad o el saneamiento.

El actual funcionamiento de MEVIR, sin embargo, es completamente diferente, ya que no solo se establecen planes nucleados (es decir, la creación de un grupo de 30 o 50 viviendas sobre terrenos de MEVIR), sino también refacción y soluciones habitacionales en zonas urbanas. Para la selección de las localidades, se establece una investigación acerca de la población con proyección a radicarse, indicadores sociodemográficos, cantidad de servicios en la localidad, saneamiento y tenencia del terreno. En este sentido, se puede observar un cambio de paradigma totalmente diferente a los anteriores, ya que la selección de terreno en lugar de basarse en las demandas locales se fundamenta en un estudio racional de las necesidades y la distribución territorial del bienestar. Como es nombrado en diversos antecedentes esto puede ser una señal de un cambio de paradigma en la acción del Estado frente al rancherío, donde se da un pasaje de una acción con intenciones moralizantes a una sin carga valorativa (Martínez Coenda, 2020, pág. 14).

Imagen 1. Familia enfrente de pequeño rancho de barro.



Fuente: Wetstein y Rudolf (1969)

7.4. Ensayos de explicación

Existen tres hipótesis predominantes en las ciencias sociales de 1950: (i) expansión urbana, (ii) excedente rural y (iii) segregación residencial. Como es un fenómeno muy complejo, se

asumirá que cada una de las hipótesis son complementaria, por lo que la predominancia de una sobre otra es siempre de forma relativa.

La primera hipótesis, producida desde los estudios urbanos se basa que los rancheríos se producían debido a los múltiples costos que las leyes urbanísticas vigentes hasta 1946 imponían para la construcción de localidades por lo que se estimulaba la formación informal de localidades, sin varias de las regulaciones como el amanzanamiento.

La segunda hipótesis formulada desde la sociología y utilizada ampliamente por historiadores consiste en que los rancheríos son el producto de los diferentes cambios que la modernización introdujo en las estancias rurales, excluyendo a múltiples puestos laborales que se dedicaban al cuidado de los límites de la estancia, así como del ganado y a pequeños productores que no podían adquirir los nuevos cambios requeridos como el alambrado para el terreno (Moraes M. I., 2008; Barrán & Nahum, 1994). De esta forma, la inserción a los mercados globales y la generación de un mercado nacional de tierras y ganados fueron el factor desencadenante de la producción de estas localidades precarias. Además, este fenómeno creció a una tasa mayor a partir de la crisis de 1890 donde se da un aumento de la desigualdad y de la pobreza rural como fue descripto en los antecedentes. Actualmente, es una de las más utilizadas al momento de explicar la producción de los rancheríos, sobre todo, desde la disciplina histórica (Moraes M. I., 2008; Fessler, 2012; Barrán & Nahum, 1994). Nuevamente, en términos operacionales se pueden distinguir debido a un mayor porcentaje de desocupación, mayor porcentaje de trabajo agropecuario y no calificado.

La tercera hipótesis formulada por Terra (1969) propone que cambios en el mercado inmobiliario y la especulación de la vivienda en las ciudades del interior, alienta una expulsión hacia zonas precarias rurales, generando localidades precarias cercanas a las ciudades capitales o importantes del interior.

7.5. Metodología.

Para el estudio de los rancheríos se opta por un diseño longitudinal panel tomando como principales fuentes de información a los microdatos del Censo de 1908 y 1963[35]. La unidad de análisis serán las localidades.

[35] Adicionalmente, para la identificación de localidades se utilizó información recopilada por Orestes Araújo (1912) para las localidades en 1908 y la recopilación realizada en los años 80 Klaczko (1981). Por otra parte, el censo de 1963 debido a la perdida de microdatos sufrida fue necesario complementar la información con los boletines departamentales censales, el índice toponímico realizado en 1972 por Davrieux.

7.5.1. Fuentes de información y método

Por una parte, en el censo de 1908 se han identificado un total de 456 localidades. Mientras que en 1963 se muestra un crecimiento abrupto de la cantidad de localidades identificadas. En la tabla 1, se muestra la frecuencia absoluta de localidades por departamento en 1908 y 1963.

Tabla 1: Cantidad de localidades por departamento, fuera de Montevideo, según los Censos de 1908 y 1963.

Departamento	Cantidad de localidades para 1908	Cantidad de localidades para 1963
Artigas	13	62
Canelones	58	143
Cerro Largo	19	78
Colonia	28	102
Durazno	25	59
Flores	8	18
Florida	35	48
Lavalleja	21	48
Maldonado	20	64
Paysandú	29	50
Río Negro	17	39
Rivera	24	64
Rocha	28	54
Salto	20	66
San José	20	43
Soriano	22	35
Tacuarembó	29	92
Treinta y Tres	17	46
Total	455	1115

Fuente: Microdatos de censos de 1908 y 1963.

7.5.2. Operacionalización del concepto

A partir de un trabajo previo (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021), se operacionalizó los principales conceptos expresados en cada una de las hipótesis. En el esquema 1, se

resume la operacionalización propuesta tanto para el censo de 1908 y 1963. Como se puede apreciar en términos operativos, para la teoría de la informalidad, los rancheríos se pueden caracterizar a partir del año de fundación, el status legal que posee y si se encuentra amanzanada. De esta forma, se intenta abarcar el reconocimiento y planificación legal y estatal sobre el territorio.

En segunda instancia, en el caso de la teoría de la informalidad se deberían variables socioeconómicas como la ocupación laboral, el tipo de empleo y el desempleo en la población. Por lo tanto, los rancheríos son considerados a partir de mayores tasas de desocupación, trabajo zafral y vinculación con el sector agropecuario.

Esquema 1. Dimensiones, variables y fuentes para las hipótesis.

Hipótesis	**Variable original**	**Fuente**	**Indicador localidad**
Informalidad	Período de fundación	Toponímico 2008	La localidad fue fundada luego de 1908
	Status legal que tiene la localidad a 1963	Digesto de Leyes y Decretos; índice toponímico de 2008 (INE, 2008)	La localidad no tiene status formal; es un pueblo; es una villa; es una ciudad
	Vivienda en predio amanzanado	IV Censo de Población (1963), cuestionario hogares	Más del 20% de las viviendas se encuentran en predios amanzanados
Excedente de fuerza de trabajo	Población excedentaria rural	IV Censo de Población (1963), cuestionario personas	% Desocupación abierta masculina
		IV Censo de Población (1963), cuestionario personas	% Desocupación abierta varones jóvenes (15 a 29 años)
		IV Censo de Población (1963), cuestionario personas	% personas activas trabajando en el sector agropecuario
		IV Censo de Población (1963), cuestionario personas	% Fuerza de trabajo no calificada de tipo ocasional
Segmentación residencial	Formalización de la propiedad habitacional	IV Censo de Población (1963) Cuestionario de viviendas	% viviendas con título precario de tenencia (ocupante de hecho, evacuado, otros)
	Infraestructura habitacional	IV Censo de Población (1963), cuestionario hogares	% viviendas con techos de chapa (sin cielo raso, paja, desechos, etc)
		IV Censo de Población (1963), cuestionario hogares	% viviendas con paredes de desecho (madera, zinc, barro, lata, material de desecho)
		IV Censo de Población (1963), cuestionario hogares	% viviendas con piso de tierra, ladrillo molido, piedras, cascotes, escombros)
	Metropolitanciación	Cartografía censal 1963	Localidad conurbada a la capital

Fuente: Elaboración propia.

Por último, en cuanto a la hipótesis de la segmentación residencial, operativamente, se puede distinguir a este tipo de localidad a partir de un mayor porcentaje de viviendas de materiales precarios y vulnerables y siendo ocupantes de hecho de la tierra y conurbadas. Este último concepto surge a partir de la cercanía con una metrópolis mayor, por lo que la micro - localidad puede estar funcionando como "ciudad dormitorio".

7.5.3. Método

Para la agrupación de localidades optó por realizar un análisis de clúster. En este sentido, se replicará el procedimiento realizado en un artículo anterior (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021), donde se utilizaron como stopping rules a los criterios DH y CH pero dado que no son consistentes y de difícil optimización se optó por los siguientes tres criterios para aumentar la heterogeneidad de los grupos sin generar grupos hiperfragmentados: (a) se tomó aquella solución que converja CH y DH; (b) en caso contrario, se tomó la solución que informe el mayor número de clusters siempre que la solución provista por uno de los criterios no duplique el número sugerido por el otro; (c) en el caso de que una de las soluciones duplique a la otra, se tomará la menor.

7.6. Evolución de los rancheríos entre 1908 y 1963

En la presente sección, se intentará identificar los rancheríos en 1908 y 1963, así como su ubicación, según cada una de las hipótesis y posteriormente una identificación general de los rancheríos, tomando en cuenta a las localidades que comparten propiedades de las tres hipótesis mencionadas. Por ello, el capítulo está dividido en tres secciones particularmente, en la primera se analizarán los rancheríos hacia 1908, primero, a partir de cada una de las hipótesis y luego se identificará en modo general los rancheríos a 1908. En la segunda sección, en base a los procesamientos establecidos para un trabajo antecedente donde se testó cada una de las hipótesis para el censo de 1963 (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021) se identificará de forma sintética los rancheríos para 1963. Por último, en la última sección se intentará analizar la evolución de los rancheríos entre 1908 y 1963.

7.6.1. Rancheríos identificados en el censo de 1908:

La presente sección estará dividida en dos grandes apartados, en primer lugar, se analizará las hipótesis con el fin de identificar los rancheríos. Posteriormente, se hará una identificación de los rancheríos a 1908, en base a aquellas localidades que comparten las tres propiedades expuestas en las hipótesis.

En primer lugar, en cuanto a la hipótesis de la informalidad se realizó un análisis de cluster en base a las variables mostradas en la operacionalización. En base a estas dos dimensiones y

los criterios tomados se tomaron dos conglomerados, como se puede observar en la tabla 2, se identificó un núcleo de 124 localidades no reconocidas y precarias hacia el censo de 1908. Este grupo es el más asemejado a los rancheríos según la teoría de la informalidad. Este grupo de localidades representa casi el 40% de las localidades a 1908 y se distribuye especialmente en las regiones de centro, este y noreste del país donde existe una mayor proporción que en el resto del país. En este sentido, puede indicar de forma temprana que el reconocimiento legal, así como la planificación urbana estuvo territorialmente segmentado, anteponiendo a las zonas cercanas a la Gobernación de Montevideo.

Tabla 2: Rancheríos identificados según teoría de la informalidad, por región CLAEH / CINAM en 1908.

	No rancherío	Rancherío según teoría de la informalidad	Total
Montevideo	100%	0%	100%
Canelones	72.1%	27.9%	100%
Suroeste	68.6%	31.4%	100%
Litoral	62.9%	37.1%	100%
Noreste	52.0%	48.0%	100%
Este	54.3%	45.7%	100%
Centro	58.7%	41.3%	100%
Total	60.8%	39.2%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a microdatos de censo 1908.

En cuanto a la teoría del excedente rural, como puede observarse en la tabla 3, según las variables tomadas en la operacionalización, se identificaron 52 localidades (13% de las localidades censadas a 1908) donde la población mostraba porcentajes bajos de ocupación y una mayor tendencia a los empleos zafrales agrarios. Particularmente, se muestra una distribución territorial similar a la hipótesis anterior, ya que las localidades del centro y noreste cuentan con una mayor proporción de rancheríos (según la teoría del excedente) que la media total del país.

Por último, la teoría de la segregación residencial considera la precariedad de la vivienda y la conurbación de la localidad frente a un centro urbano de mayor tamaño. En total, se identifican 164 localidades (es decir, un 52% de las localidades a 1908) que pueden ser encontrados como rancheríos según la hipótesis de segregación rural. En este sentido, se encuentra que es la hipótesis más abarca y generaliza de las tres que se han planteado hasta el momento. Especialmente, se puede considerar una mayor presencia de estas localidades en la

región centro, noreste y litoral. Nuevamente, vuelven a emerger noreste y centro como las regiones con mayor proporción de localidades rancheríos.

Tabla 3: Rancheríos identificados según teoría del excedente rural, por región CLAEH / CINAM en 1908.

	No ranchería	Ranchería según teoría del excedente rural	Total
Montevideo	100%	0%	100%
Canelones	94.1%	5.9%	100%
Suroeste	90.5%	9.5%	100%
Litoral	88%	12%	100%
Noreste	81.8%	18.2%	100%
Este	90.2%	9.8%	100%
Centro	78.4%	21.6%	100%
Total	86.8%	13.2%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a microdatos de censo 1908.

Tabla 4: Rancheríos identificados según teoría de la segregación residencial por región CLAEH / CINAM en 1908.

	No ranchería	Ranchería según teoría de la segregación urbana	Total
Montevideo	100%	0%	100%
Canelones	76.7%	23.3%	100%
Suroeste	68.6%	31.4%	100%
Litoral	38.7%	61.3%	100%
Noreste	24.0%	76.0%	100%
Este	57.1%	42.9%	100%
Centro	47.6%	52.4%	100%
Total	48.1%	51.9%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a microdatos de censo 1908.

Por último, para la identificación de los rancheríos hacia 1908, como ya fue mencionado anteriormente, se tomarán aquellas localidades que hayan sido identificadas en las tres hipótesis como ranchería. Como se puede observar en la tabla 5, esta agrupación de como resultado a 39 micro localidades (21% de las localidades a 1908) concentradas especialmente en el noreste y centro del país, donde se muestra una mayor proporción de localidades

dedicadas al agro. De esta forma, se puede deducir la importancia de la teoría del excedente rural y su potencia explicadora con los rancheríos en 1908.

Además, se recopiló también aquellas localidades desaparecidas a 1963, debido al carácter informal es probable que varias de estas micro - localidades hayan sido rancheríos, por ejemplo, entre ellas figura la localidad de Víboras. A su vez, estas localidades, aunque siguen estando presentes en mayor proporción en el centro del país, también se muestra niveles altos en el litoral.

Tabla 5: Proporción de localidades informales identificadas en 1908, según las regiones CLAEH / CINAM(1963).

	No censada 1963	No informal	Localidades informales	Total
Canelones	5.9	86.8	7.2	100
Suroeste	5.2	83.7	11.1	100
Litoral	7.8	70.9	21.4	100
Noreste	4.2	64.7	31.1	100
Este	6.4	79.4	14.3	100
Centro	9.0	64.7	26.3	100
Total	6.2	76.6	21.2	100

Fuente: Elaboración propia con base a microdatos de censo 1908.

7.6.2. Rancheríos identificados en el censo de 1963:

Al igual que en la sección anterior, para poder analizar los rancheríos para 1963 se tomó la decisión de agrupar a todas las localidades que muestren todas las propiedades de las hipótesis, es decir, falta de amanzanamiento, alto porcentaje de trabajo agropecuario y zafral y precariedad de las viviendas. En total, se encuentra 251 rancheríos que corresponden al 15% de las localidades de 1963. Además, al igual que en los análisis anteriores se mostrará la ubicación de los rancheríos, principalmente están ubicados en el noreste (44% del total de los rancheríos), centro (20%) y el litoral (18%). En este sentido, se muestra una continuidad con respecto a 1908, donde principalmente figuran los principales latifundios.

Tabla 6: Rancheríos censados en 1963.

Región CLAEH	Cantidad de rancheríos	%
Montevideo	0	0%
Canelones	11	4%
Suroeste	17	7%
Litoral	44	18%
Noreste	111	44%
Este	18	7%
Centro	50	20%
Total	251	100%

Fuente: Elaboración propia con base a microdatos de censo 1963.

7.6.3. Comparación entre los rancheríos identificados en 1908 y 1963.

Como puede observarse, en los apartados anteriores los rancheríos fueron un problema persistente durante la primera mitad del siglo XX en Uruguay, las políticas y estudios aplicados tuvieron poca o nula incidencia en la evolución de los rancheríos. De hecho, en el periodo se constata un aumento de los rancheríos, ya que en 1908 se identificaron 39 rancheríos y 50 años después mediante el mismo método se identificaron 251 rancheríos. Es decir, como se puede observar en la siguiente tabla, surgieron 212 rancheríos nuevos para 1963. Al observar por región, como ha sido constatado en las secciones anteriores, se puede observar que los rancheríos, aunque tienen presencia en todo el territorio nacional, especialmente se concentran en la región noreste y centro del país.

Tabla 7: Evolución de las localidades informales en Uruguay 1908-1963.

	No es informal 1908	Localidad informal identificada 1908	Total
No es informal 1963	956 (81.9%)	0 (0%)	956 (79.2%)
Localidad informal identificado 1963	212 (18.1%)	39 (100%)	251 (20.8%)
Total	1168 (100%)	39 (100%)	1207 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos censo de población y vivienda 1908 y 1963.

Sin embargo, este cambio en términos absolutos, no se trasluce en términos relativos donde en 1908, los rancheríos representaban un 21% de las localidades para el mismo año y en 1963 esta cifra descendió al 15% de las localidades. Este factor se puede interpretar a partir del aumento general de las localidades en general (455 localidades a 1908 y el aumento a

1115 localidades de 1963), así como un aumento de las localidades reconocidas por el Estado uruguayo. En consecuencia, esto podría indicar que las políticas criminalísticas y asistencialistas formuladas por el Estado uruguayo tuvieron poca eficacia en los rancheríos y la importancia del reconocimiento estatal como forma de adecuar el desarrollo urbano a las normativas municipales

Por este motivo, como fue explorado en la introducción, los rancheríos son un subtipo de localidades informales, por lo que resulta relevante conocer también la evolución de este tipo de localidades frente a las localidades indianas. En este sentido, al estudiarse la fundación de la localidad se encuentra que solamente el 13% de las localidades informales son identificadas como rancheríos, incluso en 1963 con el aumento de localidades este porcentaje se mantiene estable. Por otra parte, no debe subestimarse la influencia del ferrocarril en la construcción de rancheríos, ya que un 13% de los rancheríos son aglomeraciones, a partir de la fundación de una estación ferroviaria.

Tabla 8: Rancheríos según el tipo de fundación.

	Desaparecida 1963	No es ranchería	Ranchería	Total
Localidad informal	28.8%	58.1%	13.0%	100%
Localidad informal posterior a fundación estación	12.9%	74.1%	12.9%	100%
Total	24.3%	62.7%	13%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos censo de población y vivienda 1908 y 1963.

Al observar el cambio en las localidades informales entre 1908 y 1963, se puede detectar que en 1908 tres de cada cuatro localidades son informales, mientras que en 1963 se encuentra un descenso de las localidades informales, mostrando el impulso de reconocimiento y legalización del Estado.

7.7. Conclusiones

Con base en un trabajo anterior, contábamos con la estimación de que los rancheríos representaban alrededor de una de cada cuatro localidades en el IV Censo de Población de 1963 (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2021). Con base en el III Censo de Población 1908 y de otras fuentes (Araújo, Diccionario Geográfico del Uruguay. Segunda Edición, 1912; Klaczko, 1981; Barrios Pintos A. , 2009), nuestra estimación reportó un conjunto de 189 poblados que, dadas sus características, resultarían con alta probabilidad rancheríos. Si bien la proporción en el universo de las localidades identificadas se redujo a un tercio entre ambos censos, esta no sería una inferencia correcta dado tal como hemos demostrado. En números absolutos aumentaron los rancheríos hasta 232, se agregaron más de 200 localidades con este carácter que no existían para 1908, e incluso 10 localidades que por su

fundación no eran calificadas como de rancheríos en 1908, si lo eran en 1963. Concluimos por lo tanto que la pobreza rural “micro-urbanizada” incrementó su incidencia durante el largo ciclo del Batllismo.

Ahora bien, nuestra argumentación central, construida a lo largo de este trabajo, es que el mecanismo de generación de estas relaciones sociales en el territorio continuó operando hasta la primera mitad del siglo XX. Este mecanismo estaba incluso anunciado hacia 1880: el alambramiento de los campos comenzado hacia 1870 pero que avanzó con distinto ritmo según la región del país y que tuvo diferente impacto según otros macro-procesos de regionalización fueron desplegándose en el territorio. Por este motivo, el centro y la frontera del Uruguay, siguieron generando este tipo de localidades: la modernización de la estancia les llegó luego del 900.

Compartimos la hipótesis excedentarista de que la generación de rancheríos es consecuencia del alambramiento de los campos y de la completa asalarización de la fuerza de trabajo, pero hemos sostenido que la pobreza rural no emergió a fines del siglo XIX. En lo que fue luego Uruguay, la pobreza rural ya existía desde cien años antes. Varias crónicas lo testimonian, incluida, por ejemplo, el célebre “Diario del viaje a Paysandú” de Larrañaga.

Sostenemos que la novedad, si se quiere, consistió en la aglomeración de los pobres en estas microlocalidades, una vez que eran expulsados de los campos ya alambrados y perseguidos por la policía con base las normas de vagancia.

8. Ferrocarril y poblamiento

Tabaré Fernández

8.1. Introducción

La construcción del ferrocarril es una pieza que ha sido valorada por su importancia en el proceso de modernización de la economía uruguaya comenzado hacia 1875, en particular, por la comercialización y por la inserción global de la producción. Pero también, ha sido destacado por su impacto en el proceso de extensión de la administración del Estado al acortar los tiempos de las comunicaciones públicas y de la logística militar (Baracchini, s-d; Baracchini & Altezor, 2015; Araya, Bertino, Diaz, & Torrelli, 2013; Adinolfi & Erchini, 2015; Travieso, 2017).

Los primeros proyectos ferrocarrileros surgieron durante el gobierno de Venancio Flores (1865-1868), en lo que hemos llamado la "segunda ola liberal" en la política pública. Pero por entonces, las dimensiones fueron restringidas. De hecho, solo dos líneas fueron autorizadas: Montevideo - Durazno y Salto – Santa Rosa del Cuareim. El diseño de la red y el consiguiente auge de la inversión ocurrió recién dos décadas después, a partir de 1884 con la aprobación de las Leyes Ferrocarrileras de 1884 y 1889, coincidiendo con lo que se ha denominado "la República Oligárquica" (1876-1911). Tal como habremos de sintetizar en los antecedentes, el ferrocarril se desarrolla por parte de proyectos de varios actores privados, últimamente ingleses, que encuentran un ambiente "ideológico" favorable y que obtienen del Estado plazos amplios y garantías extremadamente generosas para la inversión (Primera Ley de Ferrocarriles, agosto de 1884, artículos 11 y 12).

En este trabajo el objetivo es responder a la pregunta de si el desarrollo de estos proyectos ferrocarrileros también habría impactado sobre el poblamiento fuera del departamento de Montevideo; esto es, en la creación de nuevas localidades. Al tiempo de la clausura del transporte de pasajeros por ferrocarril en 1987, varios medios de comunicación y actores sociales reclamaron por sus impactos negativos sobre decenas de localidades que únicamente se comunicaban por ese medio. Hubo incluso argumentos más radicales: el cierre del ferrocarril representaría la condena de los "pueblos ferrocarrileros". Resulta interesante anotar que algunos de estos argumentos económicos y sociales que vinculan el ferrocarril a los poblados vuelven a escucharse 150 años después del comienzo del ferrocarril en Uruguay.

El examen que realizamos se concentra en la génesis de los nuevos poblados y concluye en 1911. Motivan esta decisión el hecho de contar con la información del III Censo de

Población para 1908 (Klaczko, 1981). Pero más fundamentalmente, está el hecho de que, comenzado el ciclo largo del Batllismo, el ferrocarril no fue ya el principal instrumento para la política pública de transportes (Baracchini, s-d). Una vez concluida la extensión hasta Villa Artigas del ramal Nico Perez -Treinta y Tres, la inversión fue hecha en tramos reducidos y "marginales": Trinidad-Durazno; Piriápolis-Pan de Azúcar; Maldonado-Punta del Este y Rocha- La Paloma. Sólo hubo un trazado innovador: la línea al Km 329[36], aprobada por Ley en 1925.

8.2. Las hipótesis en disputa

Existe un extenso y también cíclico debate respecto al impacto que habría tenido el Ferrocarril en la fundación de nuevas localidades. Por una parte, el trabajo clásico de Cocchi, Klaczko y Rial (1977) sistematizó las hipótesis y su argumentación. La tesis más general de los autores es que el ferrocarril no tuvo un efecto transformador: sostienen dos hipótesis sobre el tendido de la red ferroviaria i) "*no determinó la construcción de ningún centro urbano de importancia*", y ii) "*su trazado, al unir a los principales núcleos pre-existentes no hizo más que subrayar la importancia de ellos*" (Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977, p. 22).

Por otra parte, un planteo más general hecho por el Arq. Hugo Baracchini permite circunscribir el debate en la historia del establecimiento de vías de comunicación en el territorio, desde los "Caminos del Rey" hasta la red de carreteras nacionales, pasando por los sucesivos contratos de postas, diligencias, puertos de cabotaje, líneas férreas y líneas aéreas. Este autor sostiene que las concesiones hechas para los ferrocarriles revelan la voluntad de sucesivos gobiernos de inscribir estos proyectos dentro de una regulación general del ordenamiento territorial. Así se interpreta el Reglamento General de Vías Férreas de 1876 (con su revisión en 1878) y la Ley de setiembre de 1881 que establece las condiciones para el otorgamiento de las concesiones. En consecuencia, sería necesario visualizar el Reglamento de 1876 conjuntamente con el "Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias" de 1877, también aprobado por el Gobierno de Lorenzo Latorre (1876-1879). Más aún el autor destaca el espíritu (disonante) de la Ley de 1889 que creó el nunca iniciado "Ferrocarril Interior del Uruguay" (Baracchini, s-d, pp. 139-140). El ferrocarril habría sido el instrumento que la política pública aplicó para lograr un ordenamiento territorial, y por ende una distribución de la población consistente con el modelo de economía y de estado centralizado en Montevideo.

Nuestra hipótesis avanza el debate unos pasos más allá. Apoyados en estas dos tesis, queremos proponer que los impactos de la creación de la red fueron territorialmente

[36] Una ley de 1925 creó este ramal pero recién fueron comenzadas el primer tramo de las obras en 1933. Fue abierta al público en 1934 y corría desde Florida hasta Sarandí del Yi. Solo posteriormente, fue extendida en 1939 hasta Blanquillo, para llegar recién en 1953 al kilómetro 329 con la meta nunca cumplida de cruzar el Río Negro y concluir en Vichadero, Departamento de Rivera.

diferenciados, y que si bien más allá del hipotético carácter socio-genético que pudiera haber tenido el ferrocarril, su tendido modificó la producción social del territorio, en el sentido que aquí le hemos dado al término.

8.3. Problemas de inferencia

Metodológicamente, la discusión sobre la relación entre ferrocarril y poblamiento tiene dos requerimientos precisos fundamentales: la asociación de los eventos "poblado" y "estación" y la precedencia temporal entre ellos.

El debate debiera en primer lugar mostrar evidencia de que existe una relación positiva entre la existencia de una estación (o parada) del ferrocarril en la localidad con distintos indicadores longitudinales que describen la evolución (por ejemplo, en número de habitantes). En segundo lugar, el debate requiere documentar la precedencia temporal de la edificación de la estación (o del tendido de la red ferroviaria) respecto a la fecha de fundación declarada para la localidad, requerimiento necesario (aunque no suficiente) para establecer una relación causal.

Pero, aun cuando pudieran satisfacerse ambos requisitos, subsisten otros dos problemas metodológicos que amenazan la validez de la inferencia causal.

Aun cuando pudiera establecerse la precedencia temporal, resulta difícil descartar que previamente al establecimiento de la estación férrea no hubiera ya un poblamiento informal en ese territorio. Las fuentes a las que accedimos no permiten concluir categóricamente esa posibilidad.

El segundo problema tiene que ver con la relación entre poblamiento y las vías de comunicación precedentes. Es claro que, antes del ferrocarril, los chasques y las diligencias cruzaban buena parte del país, requiriendo para esto de postas o paradas para el descanso o el cambio de los caballos. De hecho, el Estado comenzó a contratar estos servicios desde 1828 observándose en todos ellos la reiteración de algunas rutas principales: Montevideo-Florida-Durazno, Guadalupe-Santa Lucía-San José; San José-Rosario-Colonia; Paysandú-Salto; y Salto-Santa Rosa del Cuareim (Baracchini, s-d, pp. 62-66).

Es clara la superposición del primer proyecto de Ferrocarril Central de 1866 con casi todos los contratos de postas de diligencia firmados por el Estado entre 1828 y 1858. Pero también se hallan discrepancias importantes. Los contratos de 1832 y de 1858 establecieron una ruta que unía Mercedes con Salto: ningún proyecto ferrocarrilero la tomó. Las rutas Pando-Minas-Melo no fueron retomadas y en cambio la Ley de 1884 estableció una línea a Villa Artigas, pasando por Melo y partiendo de San Ramón. Nueva Palmira y Carmelo estaban vinculadas por diligencias a Mercedes, Colonia y Rosario; el artículo 2 de la Ley de 1884

retomó esta ruta y lo declaró "línea" a concesionar, pero nunca se llegó a construir como tal. En consecuencia, ninguno de los dos problemas es de fácil -ni menos aún concluyente- dilucidación con las fuentes disponibles.

A su vez y tal como se está esbozando, estos problemas se presentan para cara una de las 9 líneas férreas o ramales de los que se establecieron en el país: (i) el "Central" y su Extensión Norte (Montevideo-Rivera); (ii) el "Higueritas" devenido luego "Extensión Oeste del Ferrocarril Central" (desde 25 de agosto hasta Juan Lacaze, Colonia y Mercedes); (iii) el "Midland" (Salto-Paso de los Toros); (iv) el "Eastern" (Empalme Olmos- Rocha); (v) el "Northwestern" (Salto- Santa Rosa del Cuareim); (vi) el "Northen" (Isla Cabello-San Eugenio); (vii) el "Northeastern" (con tres ramales: Minas, Melo y Treinta y Tres); (viii) el "Ferrocarril y Tranvías del Norte"(desde Estación Central a la Barra de Santa Lucía, en Montevideo); y (ix) la línea al kilómetro 329.

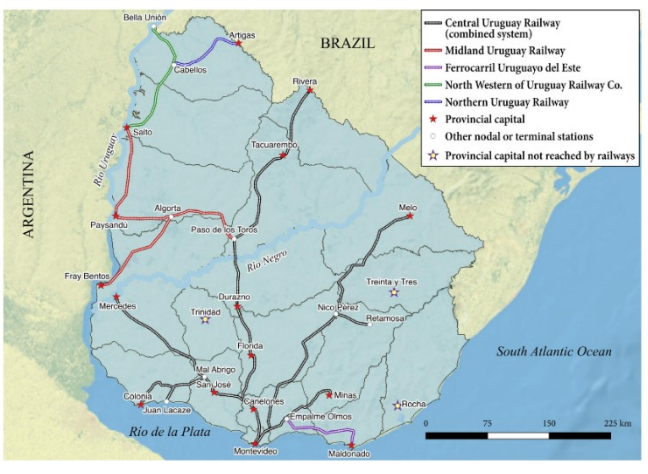
8.4. Las empresas, las líneas y los ramales

En esta sección nos proponemos resumir el tendido del ferrocarril y su posible impacto en el poblamiento con base en una periodización de cinco etapas.

La primera etapa corre desde 1866 hasta 1878. El ferrocarril constituyó un proyecto empresarial iniciado por capitales nacionales que encontró un "ambiente de negocios" favorable en el período de la "segunda ola" liberal durante el Gobierno de Venancio Flores. En 1866 un empresario uruguayo, Zenón Rodríguez, recibe la concesión de construir una línea férrea entre las ciudades de Montevideo y de Durazno, localidades distantes por 205 kilómetros (HD, 1929, pp. 688-689). Las obras comenzaron el 25 de abril de 1867 con la construcción en el Paso del Molino (en ese momento, zona rural del departamento de Montevideo, cruzando el arroyo Miguelete) de la primera estación y del tendido de vías, ceremonia en la que estuvo presente Venancio Flores. El 1º de enero de 1869 corrió el primer tren hasta el pueblo de Las Piedras, distante a 17 kilómetros. En este primer tramo, al menos cuatro nuevos poblamientos fueron desarrollados privadamente tomando por base las estaciones: Abayubá, Sayago y Colón (en el Departamento de Montevideo) y La Paz (previo: Estación Independencia, en el Departamento de Canelones).

Al poco de este primer proyecto, el 14 de octubre de 1868, el Presidente Lorenzo Batlle promulga una Ley por la que se autoriza la segunda línea de ferrocarril a cargo de la sociedad representada por Arturo de Marcoartú. Construirían y explotarían un ferrocarril entre la Villa de Salto y la Villa de Santa Rosa del Cuareim. Sin embargo, los trabajos en la línea a Santa Rosa recién comenzaron cuatro años después, concluida la "Revolución de las Lanzas" (1870-1872) y ya a cargo de una empresa inglesa.

Mapa 1. Trazado y titularidad de las líneas de Ferrocarril en Uruguay circa 1910.



Source: own elaboration, on the basis of 'The Central Uruguay Railway of Monte Video and its Connections, 1911' Waterlow and Sons Limited, London. Cambridge University Library. Map Room. Maps.697.91.6, and Anuario Estadístico 1909-1910, Montevideo: DGE, 1912.

Fuente: Travieso (2017: mapa 1, pp. 34)

En 1869 el ambiente financiero favorable concluyó al estallar la primera gran crisis financiera en Uruguay, que llevó a la quiebra de 9 bancos, incluido el poderoso Banco Mauá (HD, 1929, p. 699) que arrastró a su vez a la quiebra numerosas empresas. El "ambiente de negocios" se tornó aún más negativo en 1870 con el inicio de una nueva revolución contra el Gobierno del Presidente Lorenzo Batlle, denominada "De las Lanzas", la cual duraría dos años y abarcaría prácticamente todo el territorio, incluido un período breve de "sitio a Montevideo". Entre 1870 y 1872 se desató la "Guerra de las Lanzas". Estos eventos trastocan los planes de negocios. El "Ferrocarril Central del Uruguay" debió recurrir a préstamos en Londres tomados de la Waring Bo & Co. para completar en 1872 la extensión de la línea desde Las Piedras a la ciudad de Guadalupe. El tramo de 48 km se completó en 1872. Dos años más tarde, la línea llega a Durazno, pasando por la localidad de San Juan Bautista (hoy Santa Lucía).

La línea desde Montevideo a Durazno permitió el desarrollo inmobiliario de cuatro nuevos poblados en torno a las estaciones Juan Chazo (actual 25 de Agosto, cita en la margen izquierdo del Río Santa Lucía y frente a la villa de San Juan Bautista), Cardal, 25 de Mayo y Berrondo.

La **segunda etapa** en el desarrollo del ferrocarril se inicia en 1878. El 1º de enero comienza sus actividades la empresa "Central Uruguay Railway Company" (CURC), de propiedad inglesa y con sede en Londres, que subrogó los derechos y obligaciones de la Compañía del Ferrocarril Central. La extranjerización había sido completada, y en adelante, el emprendimiento siguió el patrón general de la modernización rural, estatal y financiera del cual Barrán y Nahúm han compilado abundante evidencia y descripción. En este segundo período el Estado mantiene su rol regulador distante del emprendimiento. El cambio de propiedad informa un enlentecimiento de las obras. Sólo se observó en seis años el tendido de una línea entre las villas de Paysandú y Salto (distantes 120 km), sin mayor obra en el sur. Era necesario recuperar la inversión hecha y garantizar las futuras con otros mecanismos que aseguraran las ganancias, y para esto, los actores presionaban para que el Estado asumiera un rol más activo.

Precisamente, la **tercera etapa** de la construcción del ferrocarril comienza con el dictado de la primera de las leyes para el sector, aprobada el 27 de agosto de 1884. Con ellas el Estado pasa a ser garantía de la inversión y además subsidiará la construcción con base en un costo ficto fijo del kilómetro de vía (incluyendo la expropiación de las tierras y todo tipo de obra) (Araya, Bertino, Diaz, & Torrelli, 2013). Esto provocó una explosión en la construcción. El CURC construyó la "extensión Norte": 358 kilómetros de la línea desde Durazno a Tacuarembó y Rivera (únicos poblamientos existentes por aquel entonces), cruzando el Río Negro en Santa Isabel (hoy Paso de los Toros), entre 1884 y 1890[37], a razón de 60 kilómetros por año, cuando en años anteriores el promedio fue de 29 kilómetros por año de obras. Conjuntamente con la obra hacia el norte, el CURC construyó el "ramal a San José" desde estación Juan Chazo (actual 25 de Agosto), donde se conectaba con el "Ferrocarril Central"[38]. En el camino de esta línea emergieron entre 1886 y 1890 cuatro localidades: Capurro, Ituzaingó, Raigón y Villa Rodríguez.

El ambiente financiero altamente propicio y garantizado para la inversión de la Ley de 1884 incentivó que en 1887 se creara en Londres la "Midland Railway Company", propietaria de la línea Salto-Paso de los Toros y luego dos empresas más en el Litoral. La "North Western Uruguay Railway" finalmente completa para 1887 la vía comenzada en 1872 entre Salto y la frontera con Brasil en la villa de Santa Rosa (actual Bella Unión), con una longitud de 174 kilómetros. En 1891, la empresa "Northen Uruguay Railway Co ltd" abrió su línea de 114 km entre Isla Cabellos (una estación de la Línea a Santa Rosa), llegando hasta San Eugenio (hoy Artigas). A su vez, el Midland completará en 1890 una extensión de sus vías hasta el cruce del Río Negro por el Paso de los Toros (Villa de Santa Isabel). Es de notar que entre

[37] La distancia por carretera actual entre ambos puntos es de 309km.

[38] "Higueritas" era el nombre popular que recibía el paraje en el cual se erigió la localidad de Nueva Palmira en 1831. No hemos encontrado en la bibliografía revisada la razón de tal denominación a la línea férrea, pero podríamos hipotetizar que el proyecto era extenderla hasta aquella localidad.

estas tres empresas construyeron 314 kilómetros de vías férreas en apenas 15 años, uniendo los extremos de Santa Rosa y San Eugenio (en el Litoral del Río Uruguay) con Santa Isabel (en el centro del país), e integrando y articulando el comercio de las estancias con los puertos de cabotaje de Paysandú y Salto, desde los que se enviaba tanto a Buenos Aires como a Montevideo (Travieso, 2017, p. 33). Es decir, durante veinte años funcionó una red *independiente* que integró departamentos: Artigas, Salto y Paysandú. Recién en 1913 la Midland unió su red con la CUR y la producción sería crecientemente enviada a Montevideo. A este impacto de integración y construcción regional sobre el territorio ya destacado en otro trabajo (Fernández, 2018, p. 63) se debe agregar el impacto que tuvo en materia de poblamiento: 13 aglomeraciones nuevas en torno a las estaciones (Esperanza, Chapicuy, Guichón, Piedras Coloradas, Piñera, Porvenir, Quebracho, Queguay, Tres Arboles, Algorta, Francia, Merinos y Guaviyú).

En la **región oeste** para 1884 se pone en marcha el proyecto "Ferrocarril Higueritas", una línea que correrá entre la villa de San José y Puerto Sauce (actual Juan Lacaze). La sociedad anónima propietaria estaba integrada por Juan Luis Lacaze y Juan Médici, éste último empresario del rubro de la construcción, que había suministrado materiales tanto para la obra del Congreso Argentino como para el nuevo puerto de la ciudad de La Plata, Buenos Aires. La obra comenzó en 1884, en 1887 obtuvo la concesión en el marco de las nuevas leyes ferrocarrileras. En 1889 fue transferida la titularidad de la empresa al CURC bajo la denominación "Extensión Oeste del Ferrocarril Central". La línea recién llegó a completarse para 1900. El Puerto de Sauce era un poblado de tipo informal cuya relevancia económica cambió radicalmente en 1899 al instalarse una fábrica de papel y en 1903 una fábrica textil, la empresa Salvo, Campomar & Soulas.

La línea principal hacia los departamentos de **Cerro Largo y de Treinta y Tres** se construirá por tramos, demandando casi 20 años. El primer tramo fue entre la Estación Toledo del Ferrocarril Central hasta Nico Pérez (1891). Como observa Travieso (2017) aquí el ferrocarril será utilizado tanto para la producción hortifrutícola del noreste de Canelones como por la producción vacuna del oeste de Florida y del este de Lavalleja. Fue una línea clave también desde el punto de vista militar, como lo permiten constatar los atentados sufridos durante la Guerra Civil de 1904 y el desplazamiento de tropas gubernamentales hacia el borde mismo de las tierras del caudillo opositor Aparicio Saravia (Olivera, 1969). Observamos nosotros, adicionalmente, que su tendido no solo integró territorios sino que generó nuevas localidades: Fray Marcos, Casupá, Illescas y la propia localidad de destino, Nico Perez, fundada en 1889, dos años antes de inaugurarse la línea.

El ramal a Melo (190km) se construirá hasta 1910, pasadas las guerras civiles, e integrará las localidades dedicadas plenamente a la ganadería (Cerro Chato, Tupambaé, Frayle Muerto,

Bañados de Medina). También desde Nico Pérez partió el ramal a Treinta y Tres, Vergara y Río Branco, con conexión (luego de 1930) con la ciudad brasileña de Yaguarón.

La empresa **"North Eastern Uruguay Railway Co Ltd"** construyó la línea a Minas en 1889, sin continuarse a otro lugar. El entonces departamento de Minas quedó diferenciado entre unas localidades que se vinculaban ferroviariamente a Montevideo desde la capital, otras localidades que se integraron a través de la línea férrea a Nico Perez sobre el límite con Florida, y un tercer espacio desde la Cuchilla Grande hacia las planicies de Rocha sin integración ferroviaria.

Finalmente, la Compañía **"Ferrocarril Uruguayo del Este"** construye el ramal a Maldonado desde el Empalme Olmos (línea a Minas) en 1886, y llega en 1900 hasta el límite entre Maldonado y Canelones (Estación La Sierra, hoy Gregorio Aznárez); posteriormente la extiende a San Carlos (1910) y abre un ramal a Maldonado y Punta del Este, con otro hasta Rocha y La Paloma. Fue la última gran línea en completarse así como también la primera en cerrarse en el proceso de liquidación del ferrocarril entre 1970 y 1987. Su valor más importante estuvo en la carga de materiales para la construcción originarios de las sierras y, en forma creciente, en el transporte de turistas a los balnearios (Adinolfi & Erchini, 2015).

Indirectamente, las leyes configuraron nuevas bases para el ordenamiento territorial en la medida en que trazaron sobre el mapa dónde y cómo debían ser las líneas de ferrocarril a construirse, y por consiguiente la integración regional y la integración a Montevideo. Al decir de Baracchini, concluyó el tiempo de los "caminos variables", donde la ruta de las postas, carreras o diligencias se alteraba según la crecida de los arroyos. Las vías de comunicación quedaban fijas en un mapa y con horarios, dando certezas a los desplazamientos de mercaderías, personas y a la mensajería[39]. A su vez, también concluyó la posibilidad de incluir o excluir periódicamente localidades, parajes o tierras en estos trazados, tal como había ocurrido con los sucesivos contratos de postas firmados por el Estado desde 1828 (Baracchini, Historia de las comunicaciones en el Uruguay, s-d). El trazado de las vías por un lado pasó a visualizarse como un potente mecanismo de integración territorial (y de conexión con Montevideo), y también fue un potente mecanismo de exclusión para aquellas localidades pre-existentes que quedaron apartadas de las vías.

Ahora bien, la asociación entre la vía férrea y el poblamiento cobra un significado distinto en el caso de aquellos lugares donde se establecieron nudos ferroviarios de interconexión entre ramales o empresas. Por lo general, la empresa equipó esos nudos con una infraestructura adicional con la función de poder realizar reparaciones y mantenimientos, reserva de combustible y agua, además de albergar depósitos mayores para almacenar mercaderías que

[39] Conjuntamente con el tendido del ferrocarril se hizo el tendido del telégrafo que hasta ese momento conectaba principalmente jefaturas de policía y cuarteles, y se instrumentó el despacho de correspondencia postal.

debían en algún caso traspasarse entre trenes. En consecuencia, también el número y tipo de empleos directos del Ferrocarril era mayor que en una simple estación, y por lo tanto su peso superlativo entre los ocupados de la localidad. Podemos citar en este caso a Paso de los Toros, Mal Abrigo, Isla Cabellos, Algorta, Zapicán, Empalme Olmos y Nico Perez (ver mapa 1).

8.5. Análisis de la relación entre la habilitación de las estaciones y el poblamiento

8.5.1. Identificación de los "pueblos ferrocarrileros"

La combinación de las fuentes de información permite enunciar que a 1910 estaban habilitadas al tráfico un total de 133 estaciones de ferrocarril sobre un total de 175 estaciones y paradas registradas en toda la historia por el conjunto de fuentes consultadas (Tabla 1, primera fila). Como ya se adelantó, las 42 estaciones inauguradas luego de 1910 se corresponden a la finalización de las obras ya mencionadas más arriba del ramal a Trinidad (2 estaciones), el ramal hasta Río Branco en 1936 (11 estaciones), el ramal a Fray Bentos en 1912 (con 5 estaciones), el ramal a Rocha, con las extensiones a La Paloma y Punta del Este de 1930 (7 estaciones), y la nueva línea del km.329 completada entre 1934 y 1953 (14 estaciones). Las 3 estaciones restantes fueron nuevas paradas y la interconexión del Midland y el CURC por Totoral en el departamento de Tacuarembó.

Tabla 1. Distribución de las estaciones de ferrocarril y de pueblos ferrocarrileros según su fecha de habilitación y período histórico

	1865-1875	1876-1889	1890-1910	1911 en delante	Total
Número de estaciones habilitadas en cada período	23	26	84	42	175
Estaciones habilitadas previo a la fecha de fundación de la localidad	16 (69.6%)	17 (65.4%)	53 (63.1%)	25 (61.0%)	111 (63.4%)

Fuente: elaboración propia, microdatos localidades 1908.

De aquellas 175 estaciones, en 111 la fecha de habilitación al tráfico es la misma o anterior a la fecha en que se ha registrado en alguna de las fuentes como de fundación de la localidad. La propiedad específica de estas localidades sería que la estación de ferrocarril *podría haber*

sido el factor de aglutinamiento. Designaremos a estas localidades "pueblos ferrocarrileros". En términos conservadores, en un 22.2% de las localidades establecidas hasta 1910 serían de este tipo de poblamiento.

Ahora bien, si el análisis de esta relación se hace hasta el final del "ciclo oligárquico" y casi al final de la "época dorada del ferrocarril", se identificarían 86 localidades del tipo "pueblos ferrocarrileros". Es decir, si solo tomáramos como base el subuniverso de 133 estaciones establecidas antes de 1910, en *dos de cada tres* (64.9%) la habilitación de la estación fue anterior a la fecha "oficial" de fundación del poblado (o su legalización).

¿En todas las estaciones hubo poblamientos? La fuente "ferrocarril" que compone nuestros microdatos no permite responder esta pregunta. Por lo tanto, la robustez de la estimación se sometió a prueba mediante la consistencia entre las fuentes. En 61 de los 86 pueblos ferrocarrileros, también Klaczko (1981) identifica la estación como un principio de poblamiento. El número de "pueblos ferrocarrileros" se amplía a 64 si tomamos en consideración las 3 localidades que el autor lista en su obra pero sin aludir a la existencia de una estación. Incluso se pueden agregar 3 casos más que Klaczko categoriza ya no como "estación" sino como "pueblo", status del que se puede inferir que respecto de ese poblamiento hubo una rápida legalización.

En consecuencia, el cruce de fuentes deja unas 22 estaciones habilitadas hasta 1910 de las cuales sólo 4 carecen de referencias en la fuente Klaczko. No están registradas por el autor ni siquiera como "aglomeraciones de población rural". Juzgando la exhaustividad de la fuente, podemos concluir que al final de la primera década del siglo XX aún no había evidencia documentada "académicamente" ni noticias claras en la prensa revisada por aquel autor de la conformación de un poblamiento en estas estaciones. Sin perjuicio de esta cautela, las seguiremos tratando como localidades en lo que resta del análisis, aunque en una categoría separada en nuestra tipología ampliada de localidades de comienzo del siglo XX.

8.5.2. Fecha de fundación

El momento de la habilitación al tráfico de la línea férrea que incluye a cada pueblo ferrocarrilero es un dato interesante respecto al cambio demográfico y territorial que experimentó el país al final del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

La tabla 1 permite observar que al controlar por período histórico se observa que en cualquiera de ellos la proporción de poblados en los que el ferrocarril precedió la fundación de la localidad fue casi del 70% en el primer tiempo y fue descendiendo hasta el 61% en el ciclo del Batllismo. Esta tendencia, aún señalada la reducción tendencial leve, permite descartar dos hipótesis. Por un lado, que el ferrocarril haya tenido una relación

significativamente diferente con el poblamiento. Por otro, que haya sido radicalmente diferente el *mecanismo social* que opera en el poblamiento.

Más detalladamente, 53 pueblos ferrocarrileros surgieron entre 1887 y 1891, y no puede descartarse que sean el resultado casi inmediato de los incentivos extraordinarios brindados por la primera Ley de 1884 y su ampliación en 1889. El acelerado tendido de las vías, la construcción de puentes y de estaciones del CURC entre Durazno y Rivera, del Northeastern a Nico Perez y luego a Melo, y del Midland hasta Paysandú, demandó un importante volumen de mano de obra que, a su vez, se pudiera haber desplazado en el territorio a medida que la construcción avanzaba. Son parte de los años del "boom" del transporte ferrocarrilero en Uruguay: una imagen más clara de la "fiebre constructiva e inmobiliaria" que vivía el país, y que sólo se recuperaría luego de superada la primera gran crisis económica global padecida por Uruguay en 1890 (Nahum & Barrán, 1980).

8.5.3. Viejos y nuevos pueblos

Ahora bien, la constatación de la incidencia de los 111 "pueblos ferrocarrileros" no debe velar que a lo largo de la historia del ferrocarril las empresas instalaron estaciones en 62 localidades ya pre-existentes. Es preciso acompañar esta constatación con dos observaciones.

En primer lugar, en 23 casos la estación se estableció en una localidad donde el Estado fue el fundador, en 19 localidades "liberales" y en 21 "informales", todas ellas creadas previo al establecimiento del FFCC. Dicho más claramente: el 36.4% de las estaciones estuvieron radicadas en localidades con un ordenamiento territorial y una estructura social pre-existentes. Evidentemente, la discusión aquí ya no sería cuánto contribuyó el FFCC al surgimiento del poblado, sino a su dinamismo económico.

En segundo lugar, si se toman el subconjunto de localidades liberales formalizadas con estructuras de gobierno, es decir, aquellas que a la fecha contaban con mayor desarrollo social, esas localidades tenían, *en promedio,* hacia 1908, entre tres y cuatro veces más pobladores que las creadas por el ferrocarril. Y si se toman las fundadas por el Estado, la diferencia se incrementa a 6 veces en promedio.

De estas dos observaciones, **no debería empero concluirse** sobre la irrelevancia del FFCC en las localidades ya establecidas. Ni tampoco debería concluirse que el dinamismo o la "modernización rural" haya sido la contribución principal del FFCC en los territorios donde contribuyó a la creación de las localidades. La discusión sobre los impactos del ferrocarril es, por tanto, mucho más sutil que la inicialmente recogida en la introducción a este trabajo. A explorar estas cuestiones nos dedicamos la última sección del análisis.

8.5.4. Departamentos y "pueblos ferrocarrileros"

Presentadas esas primeras consideraciones, corresponde someter la estimación a una revisión metodológica. Dos son las críticas importantes que podrían hacerse al indicador.

Primero que resulta conservador el período de tiempo para determinar la precedencia "estación-localidad". Más bien, debería tenerse presente que el tendido de las vías y la determinación del predio para la estación por lo general eran conocidos al menos un año antes de la habilitación (y por lo menos desde 1884 al aprobarse la Ley), lo que permitiría decir que fraccionamientos de tierras, ventas y aglomeraciones de pobladores ocurridos un poco tiempo antes, estuvieron desencadenados en función de prever que por ahí pasaría el ferrocarril. En síntesis, tal vez si se pudiera revisar la fundación de cada localidad asentada junto a las vías podría descubrirse en qué grado la proyección de su trazado influyó en la aglomeración o en los negocios inmobiliarios. Por tanto, la magnitud absoluta podría ser más que la aquí anunciada.

Segundo, la evaluación *nacional* sobre la incidencia del ferrocarril subestima el peso real que podría haber tenido en aquellos departamentos en los que *efectivamente hubo una línea ferroviaria* hacia 1910. La primera estimación de la prevalencia sumó departamentos con ferrocarril que a la fecha no tenían aún tendido ferroviario a su capital (por ejemplo a Rocha, Río Negro, Trinidad, y Treinta y Tres) aunque alguna estación limítrofe contaba con otras líneas. Nos concentraremos en esta crítica para presentar los hallazgos en la tabla 2.

Por todos los antecedentes dichos, los pueblos ferrocarrileros fueron característicos de una proporción reducida del territorio, aunque en cada una de ellas tuvieron un peso muy gravitante.

Tal como se aprecia en la tabla 2, en los departamentos de Florida y Artigas, al menos una de cada tres localidades nació como resultado del establecimiento del ferrocarril. Obsérvese además que, en estos dos departamentos, la mayoría (relativa) de las localidades hasta 1910 fueron creaciones ferrocarrileras. Retomando el mapa elaborado por Travieso (2017) y presentado más arriba, es interesante notar que los dos departamentos cuentan con dos líneas de ferrocarril que cubren sendas áreas del departamento, y quedan completamente integrados a un esquema de distribución de bienes desde y hacia el puerto de Montevideo. Esto sin perjuicio de que las economías departamentales en Artigas y en Florida eran marcadamente divergentes: una ganadera tradicional y la otra con estancias ya modernizadas e incipiente agricultura.

Ahora bien, si el umbral se reduce al 25% se agregan a este listado los departamentos de Canelones, Paysandú, Salto, San José y Tacuarembó. En estos 5 departamentos los pueblos

ferrocarrileros no fueron prevalentes, aunque cabe consignar que superaron a las localidades fundadas *legalmente* por actores privados ("localidades liberales").

Tabla 2. Distribución porcentual de los centros poblados privados con estación de ferrocarril hacia 1910 según departamento. No incluye Montevideo

Departamento	Líneas FFCC	Privadas Informales	Pueblos Ferrocarril	Liberales	Total de localidades
2. Artigas	NorthWestern Northen				
3. Canelones	CURC NorthEastern Minas Del Este	72.7	18.2	0.0	9
4. Cerro Largo	North Eastern	33.3	44.4	0.0	51
5. Colonia	Extensión Oeste	45.1	27.5	19.6	13
6. Durazno	CURC	61.5	15.4	7.7	26
7. Flores	- -	61.5	19.2	7.7	18
8. Florida	CURC NorthEastern	66.7	16.7	11.1	7
9. Lavalleja	NorthEastern Minas	85.7	0.0	14.3	29
10. Maldonado.	Eastern	34.5	58.6	3.5	19
11.Paysandú	Midland	57.9	15.8	21.1	16
12. Río Negro	Midland	56.3	12.5	18.8	26
13. Rivera	Ext. Norte CURC	57.7	30.8	7.7	13
14. Rocha	- -	76.9	7.7	15.4	24
15. Salto	Midland NorthWestern	87.5	8.3	0.0	22
16. San José	Ext. Oeste CURC	77.3	0.0	9.1	17
17. Soriano	Ext. Oeste CURC	52.9	29.4	0.0	16
18. Tacuarembó	Ext. Norte CURC Midland	56.3	25.0	12.5	18
19. Treinta y Tres	NorthEastern	66.7	16.7	0.0	29

Fuente: elaboración propia, microdatos localidades 1908.

Cabe observar que esta prevalencia coincide con los departamentos por donde circulaban las dos principales líneas por su volumen de carga y por el tráfico de pasajeros (Castro, 1893): el CURC a Rivera y las líneas del Litoral (Midland y el Nortwestern).

8.5.5. El tamaño comparado de las localidades hacia 1908

La estimación del número de habitantes residentes en estos pueblos enfrenta la misma restricción general de la fuente proveniente del III Censo de Población y debe tomar en su lugar las estimaciones hechas por Klaczko (1981). Este autor reportó población para 117 de las 358 localidades que identificó hacia 1908-1910, de los cuales 17 eran pueblos ferrocarril, 2 de ellos en Montevideo. De los 117, 5 eran del departamento de Montevideo y por tanto ahora no los incluimos.

Ahora bien, sólo estimó población para 153 pueblos ferrocarrileros localizados fuera de Montevideo. Como consecuencia, las inferencias que se puedan realizar sobre esta base tienen problemas de validez según la hipótesis que se haga respecto a las estaciones inobservadas y sobre las registradas por Klaczko pero a las cuales no les estimó población.

Tabla 3. Estimación de la población promedio residente en localidades fundadas desde 1851, fuera del departamento de Montevideo según tipo de localidad. Entre paréntesis: número de localidades sobre las que está basada la estimación.

Tipo de localidad	Hasta 1810	1811-1828	1829-1850	1851-1864	1865-1875	1876-1889	1890-1908	Total
Pueblos ferrocarrileros	Nc	Nc	Nc	Nc	697.8	495.5	486.1	543.8 (15)
Informales	Nc	Nc	1886.0	1138.0	741.3	449.7	470.8	563.3 (36)
Liberales	Nc	Nc	Nc	Nc	607.5	458.5	609.7	565.9 (7)
Liberales con Junta o Juzgado	8505.0	Nc	Nc	2544.5	1108.2	1425.0	673.7	2158.6 (27)
Localidades estatales	6228.6	6341	5540.0	2890.3	1070.0	Na	Na	5154.9 (27)
Total	6588.1 (19)	6341.0 (2)	3713 (2)	2514.3 (13)	1124 (20)	765.0 (22)	505.0 (34)	2052.3 (112)

Fuente: elaboración propia, microdatos localidades 1908.

El tamaño medio de estos pueblos ferrocarrileros fue de 543.8 personas, aunque con variaciones según la fecha de fundación (tabla 3, primera línea). Es un nivel inferior a las localidades informales carentes de estación de ferrocarril. Si el control se hace por fechas de fundación y la comparación se restringe al período 1890-1908 estos pueblos ferrocarril *tampoco* superan a otros poblamientos del período. Podría suponerse que en los restantes 57 casos sin estimación de número de habitantes la aglomeración fuera lo bastante reducida como para no quedar registros en esa época. Por tanto, salvo estas excepciones, por lo general, los pueblos ferrocarrileros encuadran bien dentro del concepto de "microlocalidades".

8.5.6. Estaciones y poblamientos entre 1963

El siguiente ejercicio de análisis que se implementó tuvo por propósito describir la supervivencia, transformaciones demográficas o desaparición de los nucleamientos formados alrededor del ferrocarril en comparación con los restantes poblados identificados y registrada su población por la fuente Klaczko.

El primer hallazgo es que para 1963 9 de las localidades de Klaczko habían desaparecido como tal. De estas, 4 se han transformado en barrios de Montevideo, 2 se conurbaron con otras ciudades (Pueblo de la Cuchilla con Rio Branco y Rivera Chico con Rivera), y otras 3 no son localizables. En consecuencia, la comparación se hará para 117 localidades de Klaczko identificadas en 1963 y ubicadas fuera del departamento de Montevideo. La tabla 4 presenta los promedios de población según las mismas categorías empleadas para la tabla 3.

Tabla 4. Promedios de población y tasa de variación anual de la población (en porcentaje) según en el Censo de 1908 y en el Censo de 1963 en las localidades no montevideanas identificadas por Klaczko en el Censo de 1908.

Tipo de localidad	1908	1963	TVAp
Pueblos ferrocarrileros	543.8 (15)	2218.9 (15)	1.9%
Informales	563.3 (36)	1730.5 (31)	1.2%
Liberales	565.9 (7)	1331.1 (7)	0.5%
Privadas con Junta y/o Juzgado	2158.6 (27)	6442.4 (27)	2.0%
Localidades estatales	5154.9 (27)	19485.5 (27)	2.4%
Total	2052.3 (112)	7442.1 (107)	1.8%
Desaparecidas o fusionadas		(5)	

Fuente: elaboración propia con base en microdatos de localidades para el Censo de 1908 y microdatos del IV Censo de Población de 1963.

Las localidades registradas crecieron en 55 años a una tasa anual del 1.8%, siendo para 1963 tres veces y media más grandes que en 1908. Pero las localidades evolucionaron en forma sustantiva según la tipología de 1908.

Se puede apreciar que para 1963 el tamaño de los poblados ferrocarrileros se había multiplicado por más de cuatro, promediando un crecimiento anual intercensal a una tasa de 1.9%. Las localidades informales aumentaron menos, tres veces y a una tasa del 1.2%. las

liberales típicas de las que se tenía registro en 1908, en cambio, tuvieron un crecimiento ínfimo en 55 años, a una tasa del 0.5%.

Es de notar que sólo las tipos de localidades "estatales" y "privadas con gobierno" crecieron a tasas superiores a los "pueblos ferrocarrileros", y bastante semejantes, del 2.0% y del 2.4%.

8.6. Discusión de hipótesis: la producción social del espacio

En términos generales, las hipótesis presentadas al inicio son de recibo aunque con correcciones. Una parte nada despreciable de las localidades tuvo su origen o su factor de nucleamiento en una estación de ferrocarril. Sin embargo, hacia 1908 el tamaño de estas localidades las ubicaba dentro del fenómeno de la micro-urbanización que tratamos en otro lado (Fernández, 2018); es decir, el número de habitantes en promedio no era diferente al observado en otras localidades de la tipología (las informales y las liberales). Un hallazgo no contemplado en las hipótesis de partida tiene relación con la evolución demográfica de los pueblos ferrocarril hasta 1963. Notoriamente superan la tasa de variación anual para el conjunto de localidades, y se asemejan bastante a las localidades con mayor institucionalidad: las estatales y las privadas con gobierno.

Ahora bien, la controversia sobre el origen o sobre el tamaño promedio comparado de estos pueblos ferrocarrileros no parecería ser el aspecto más importante. En términos teóricos, las hipótesis de partida no conjeturan nada sobre el mecanismo de aglomeración y la estructura de relaciones sociales generada. Este sección se ocupará de esto, extendiendo el debate de los antecedentes.

Un aspecto muy general que nos hace pensar en esta perspectiva es un hecho que por trivial pasa desapercibido. El período de emergencia acotado de estos pueblos ferrocarrileros, y en general de las estaciones, contribuye a dar una imagen más precisa del desplazamiento de personas y de familias en el territorio, al punto de observarse *simultáneamente* procesos de aglomeración poblacional en más de 50 puntos del Uruguay. Este es un segundo hallazgo que, conjuntamente con la evolución demográfica, nos convence de proponer tres hipótesis nuevas en el debate.

Una primera hipótesis es relativa a la "prevalencia de pobres" en estas localidades, en un contexto generalizado de pobreza rural, tal como nos lo recuerdan Barrán y Nahum en su "Historia Social de las Revoluciones de 1897 y 1904" (Barrán & Nahúm, 1972). No parecerían haber sido particularmente destacadas por la pobreza ni en las crónicas ni en los estudios de la Asociación Rural hacia 1910 se encuentra que estos pueblos recibieran el apelativo abierto de "rancheríos" (García Acevedo, 1910 [1967]). Encontramos alusiones en el "Diccionario geográfico del Uruguay", edición de 1912 de Orestes Araújo (1912), pero en

general refieren al hecho de la aglomeración y no a su pobreza. En síntesis, podría hipotetizarse que estas localidades concentraron una proporción *menor* de pobres que las restantes microlocalidades.

En segundo lugar, sorprende hallar que el origen geográfico o la nacionalidad de estos pobladores no está tratado en las obras que se preocupan del ferrocarril. Sólo lateralmente, los antropólogos e historiadores cuyo tema son los inmigrantes, han hecho alusiones breves a que una parte de los italianos y vascos fueron a trabajar al ferrocarril. Sí destacan en qué territorios se asientan. Por ejemplo, Renzo Pi y Daniel Vidart (Vidart & Pi-Hugarte, 1970, pp. 6,16) indican que la tercera oleada migratoria comenzada luego de la " Revolución de las Lanzas" (1870-1782) y concluida hacia 1890 atrajo principalmente italianos que se instalarán (fuera de Montevideo) en particular en los departamentos de Canelones y Colonia, y en segundo lugar en Florida, Durazno, San José y Soriano (eje del CURC y de su Extensión Oeste), así como en los departamentos litoraleños de Río Negro, Paysandú y Salto (eje del Midland y ramal a Fray Bentos). En estos departamentos, estimaron los autores que entre el 3 y el 10% de la población en 1908 era de origen italiano[40]. Una nueva oleada inmigratoria se conforma luego de la crisis de 1890 y habría alcanzado su punto máximo previo al estallido de la Primera Guerra: predominan los italianos aunque aumentan los inmigrantes de Europa oriental y de Rusia. Por esta vía, podemos suponer que el destino de esta inmigración fuera de Montevideo pudo haberse dirigido tanto a las ciudades como a las tareas agrícolas *pero también al ferrocarril* si recordamos que en todos estos países ya *los proyectos de tendido estaban bastante avanzados, sino concluidos*[41]. Es decir, es posible que la construcción del ferrocarril uruguayo pudiera haber contado con algunos inmigrantes "calificados", o por lo menos, predispuestos.

De estas dos primeras hipótesis podemos derivar una tercera hipótesis relativa a la composición social de las localidades. Es claro que estos pueblos, más allá del tamaño relativo, debieron haber destacado por la heterogeneidad social nucleada, y sobre todo por la presencia de categorías sociales poco frecuentes en otras micro-localidades. Se puede describir genéricamente que estos pueblos nuclearon una población de clase trabajadora aunque también empleados de clases intermedias. El personal empleado en la administración de las estaciones y en el telégrafo, tanto burocrático como operario, si bien reducido, contaba con cualificaciones "extraordinarias" para el medio rural (entre otras, era alfabeta). Así también el personal "administrativo" de las empresas que instalaron sus galpones para la logística de las mercaderías que embarcaba y desembarcaba el ferrocarril. Es de suponer que

[40] Lo cual representa una subestimación nítida, si contemplamos que la oleada comenzó en 1870 y que por lo tanto, esos primeros inmigrantes habían dado lugar a una segunda y tal vez tercera generación en el país.

[41] En el año de la unificación italiana, estaban tendidos 2700km de vías, aunque casi totalmente en el norte y en el sur. Hacia 1885, se habían construido más de 8 mil kilómetros adicionales, incluido el primer túnel debajo de los Alpes.

en la estructura social hubo también "capataces" jefaturiando las tareas de mantenimiento de las vías ("cuadrillas", "zorras") y otros servicios a los trenes. Cuadrillas que en particular fueron importantes en tiempos de las dos guerras civiles con continuas amenazas de bomba a las vías o los puentes. Cabe esperar que, además de estas categorías ocupacionales, hubieran "changadores" que empleaban su fuerza de trabajo "zafralmente". Finalmente, es de recordar en analogía a lo que nos ha enseñado Barreto para la época colonial (Barreto, 2009; Barreto, Albín, & Barboza, 2014) que estos asentamientos requerían de otras categorías ocupacionales desempeñadas por mujeres (cocineras, lavanderas, cocedoras, etc). Entre todas estas categorías ocupacionales debe señalarse el peso de las relaciones asalariadas (mensuales o jornaleros) con una sociedad (abstracta) y no con un "patrón". Es decir, relaciones típicamente "asalariadas" (mensuales o jornaleros) de neto corte capitalista. Toda esta población habría conformado una estructura social peculiar alrededor de cada estación, un espacio social dijera Lefebvre (2013 [1974]), cuya relevancia obviamente habría sido mayor en las microlocalidades y aún fundamental en los "pueblos ferrocarrileros".

En contraste, otras microlocalidades de la época, no ferrocarrileras, debieron haber carecido tanto de la diversidad nacional como de la diversidad de categorías ocupacionales hipotetizadas, como del peso de las relaciones sociales asalariadas capitalistas. Hipotetizamos por lo tanto, que esta diferencia generaría una desigualdad estructural en la evolución de entre este tipo de localidades y las restantes microlocalidades en la primera mitad del siglo XX.

8.7. Conclusiones

Este trabajo ha hecho una descripción de las localidades fundadas hasta el final del ciclo de la República Oligárquica (1876-1910), discriminando aquellas con estación de ferrocarril de aquellas que no contaron con esa infraestructura vial. Dentro de aquel total, pusimos una segunda restricción para el análisis: que dicha estación de ferrocarril hubiera sido habilitada previamente a que el poblado fuera "fundado".

Conforme a la revisión del III Censo de Población de 1908 hecha por Klaczko (1981), hacia la primera década del siglo XX había 87 poblados ferrocarrileros sobre un total de 375 localidades identificadas a través de distintas fuentes. Las restantes estaciones estaban ubicadas en localidades establecidas por el Estado (22), en localidades informales (20) y en localidades establecidas por privados y legalizadas por Estado (21). Indicamos que, si bien la prevalencia de aquel tipo de poblados era de uno cada cinco, el guarismo aumentaba al 50% si sólo se contemplaban las localidades con estaciones.

9. Localidades corporativas

Sofía Vanoli y Gabriela Guevara

9.1. Introducción

La historiografía de los *pueblos orientales*, al decir de Aníbal Barrios Pintos (2009), muestra varios casos de localidades en los que el poblamiento original es el resultado de la instalación de un emprendimiento económico que promete demandar un volumen significativo de trabajadores. Citemos tres ejemplos de la segunda mitad del siglo XIX.

Villa Independencia (desde 1900 oficialmente rebautizada Fray Bentos) surgió a iniciativa del Cónsul uruguayo en la provincia de Entre Ríos, el historiador Isidoro de María, quien le expresó al Presidente Juan Francisco Giró (1851-1853) que, a su entender, existía una clara oportunidad de fundar un puerto sobre el Río Uruguay, frente al puerto entrerriano de Gualeguaychú, abierto a la navegación y comercio internacional, pero con problemas de calado y totalmente superado. La región de lo que se conocía por entonces como Fray Bentos, tenía excelentes oportunidades. En 1857 un vasco avecinado en la Argentina instala una hostería en la zona y en 1858 una sociedad de empresarios uruguayos, ingleses, alemanes e irlandeses compra las tierras y las dona al Estado uruguayo a cambio de la autorización para desarrollar un nuevo pueblo. Este se funda el 16 de abril de 1859. Por Ley nº1475 de 1860, el Parlamento reconoce oficialmente la "Villa Independencia".

El apacible puerto de cabotaje pronto cambió radicalmente su estructura social e inserción en el mundo. Más aún cuando el empresario belga George Christian Giebert funda en 1863, al este de la Villa, una fábrica para producir "extracto de carne". En 1863 Justus Von Liebig, químico alemán y creador de la fórmula, se asocia con Giebert dando lugar a la Liebig Extract of Meat Company. Además de la instalación fabril propiamente dicha, la empresa compró amplias tierras para recibir las tropas de ganado, construyó un puerto para la exportación, edificó casas para los administradores y los capataces (el "barrio del Anglo"), erigió una central eléctrica, generó una red de iluminación, instaló una escuela y un hospital. Su producto adquirió fama mundial, tanto en la novela (Julio Verne lo incluyó como el "desayuno" de sus personajes en el "Viaje a la Luna") como en la Primera Guerra Mundial (el enlatado "Fray Bentos").

En 1878 la "Empresa Francesa de Minas de Oro del Uruguay" se instala en tierras próximas al arroyo Cuñapirú (entonces departamento de Tacuarembó, hoy Rivera), tomando como base estudios y prospectivas sobre la presencia del mineral. Los fundadores de la empresa fueron los hermanos Birabén, quienes organizaron la población y la industria. Los primeros

pobladores llegaron de Alemania, Francia, Italia, Argentina, País Vasco, Inglaterra, Chile y Brasil. Técnicos y administrativos extranjeros con sus familias se instalaron en la zona y cientos de obreros se colocaron en torno a la pujante industria minera. El emprendimiento contó con la primera represa hidroeléctrica del país y el primer hospital del norte. Desde el punto de vista territorial, tres fueron en realidad los poblados, siendo Minas de Corrales el de menor importancia en su oportunidad. Esta localidad, empero, fue recién oficialmente reconocida 42 años después, mediante la Ley nº7299 de 1920. Sin embargo, para esa fecha la decadencia había comenzado. El auge del oro finalizó en 1916, cuando la explotación se tornó poco rentable. El cierre en 1939 implicó la partida de la mayoría de los extranjeros y un largo deterioro del pueblo hasta la década de 1990 en que otra empresa extranjera, esta vez canadiense, retomó la extracción de oro.

Previamente al surgimiento de la localidad de Juan Lacaze (Departamento de Colonia), existía únicamente en la zona un saladero, propiedad de un señor apellidado Blanco, que había sido instalado allí en 1840. Sin embargo, las características favorables que poseía el puerto natural del lugar atrajeron la atención de la familia Lacaze, y en febrero de 1884, Juan L. Lacaze por cuenta de Lavalle, Medeci y Cia., compró a los sucesores de Blanco los terrenos adyacentes a la bahía. Un año más tarde, en 1885, establecieron en el Puerto de Sauce (así era conocida la zona en ese momento) una compañía de piedra y arena, con el nombre de Lacaze y Cia. Esta compañía comenzó a atraer pobladores a la zona. En la misma época que esto ocurría, capitales nacionales comenzaron con las obras para extender la línea de ferrocarril "Higueritas" desde la ciudad de San José hasta Puerto del Sauce, pasando por Rosario. En 1889, aun en obras, la empresa fue comprada por el Central Uruguay Railway Company (CURC) bajo la denominación de "Extensión Oeste del Ferrocarril Central". El número de pobladores fue en aumento debido a la instalación en la zona de la Fábrica Nacional de Papel (FANAPEL) en 1898. En 1900 la línea de ferrocarril finalmente llegó a Puerto Sauce. En 1903 se instaló en la localidad la fábrica Textil «La Industrial» de Campomar y Soulas S.A. En 1909 el poblado formado junto al Puerto del Sauce fue declarado pueblo con el nombre de Juan Luis Lacaze por ley 3.433 del 15 de marzo de ese año, de esta manera se hizo honor a quien colaboró en el crecimiento de la localidad.

Lo descrito sugiere algunas hipótesis en cuanto al rol de las empresas en la constitución y supervivencia de esas localidades, insinuando mediante el relato particular la posibilidad de construcción de un tipo teórico de localidad que recoja sus propiedades principales, y que tenga potencial analítico para el análisis empírico. La pertinencia entonces de esos tres casos para este trabajo es que en ellos se observa que una comunidad (preexistente en el caso de Juan Lacaze y Villa Independencia) se organiza o reconfigura por la instalación de una empresa que integra varias fases (agrícola, minera, industria, transporte) en una cadena productiva cuyo destino es el mercado mundial. Y esas serán las características centrales del concepto que aquí abordamos: las localidades corporativas. Es por eso que de aquí en más se

procurará reconstruir ese concepto retomando la definición de territorios corporativos de la geografía radical latinoamericana contemporánea, el concepto de enclave productivo de la sociología latinoamericana de segunda mitad del siglo XX y la definición de *company towns* del urbanismo europeo decimonónico.

9.2. Antecedentes teóricos en la geografía

El concepto de *territorio corporativo* se recoge principalmente de los desarrollos de Milton Santos y María Laura Silveira (2008), asociados a la Geografía Radical en América Latina, y desde su aporte analítico a la discusión sobre los vínculos entre los procesos económicos productivos globales y los territorios. Es una teorización específicamente actual, que complejiza la conceptualización sobre la localización geográfica del capital trasnacional, o cómo producen territorio o territorializan las empresas con capitales globales.

La pregunta, en términos generales, podría parecer trivial al recordar que la conquista y colonización de América por parte de España y Portugal fue producto de la expansión del comercio mundial ocurrido entre los siglos XVI y XVIII, en la etapa precapitalista. El papel de algunas localidades coloniales estuvo derivado de su posición en circuitos comerciales de ciertos bienes, comenzando por el oro (Lima, México), la plata (Potosí, por ejemplo), el azúcar (Recife, por ejemplo) o el cuero (Buenos Aires y Montevideo).

Sin embargo, y a diferencia de los casos de las localidades hispano-lusitanas en América donde su aparición fue resultado de la administración estatal, los tres casos citados en la introducción fueron producto de empresas privadas a las que sólo (y en algún caso, muy tardíamente) el Estado otorgó reconocimiento al trazado urbano, sin intervenir en el ordenamiento territorial. Dicho más estrictamente, la producción social del espacio fue claramente el resultado de una reorganización de las relaciones sociales de producción y del mercado de empleo, acometida por una inversión extranjera directa y en un período en que despuntaba un proceso de globalización económica, social y política aún más revolucionario que la previa conquista europea de América.

Los territorios corporativos serían una forma específica de producción del espacio protagonizada por capitales trasnacionales que, al invertir en fábricas, minas, plantaciones o puertos, construyen socioeconómicamente el territorio de acuerdo con sus necesidades, y demandan facilidades estatales a esos efectos. Esto generaría un desequilibrio de poder en favor de las empresas multinacionales frente al propio poder estatal, ya sea central o descentralizado, así como frente a otros grupos sociales locales. A la vez asentaría una presunta ingobernabilidad de los territorios, que de alguna manera quedan a merced de las decisiones económicas de las corporaciones fundantes. Destaca Rehner (2012) al respecto que, en ese marco, los componentes centrales del concepto de territorio corporativo en

Santos y Silveira (2008, págs. 31-32) son los siguientes: "(1) la predominancia de las grandes empresas, particularmente multinacionales, (2) la ingobernabilidad de los *territorios corporativos,* pero simultáneamente una incidencia importante del Estado en su generación y (3) una tendencia hacia una estructura cada vez más hegemónica".

Es una característica distintiva de los territorios corporativos, por lo tanto, que la toma de decisiones sobre elementos centrales de la organización social en el territorio esté en gran parte en manos de la empresa inversora. Sus decisiones se expanden, vía de sus empleados, proveedores y subsidiarias, directamente a toda la localidad. Se vuelve "protagonista en el sostén de la localidad y en su destino" (esto incluso puede adoptar propiedades mesiánicas, donde la empresa emerja a nivel simbólico-cultural como salvadora del territorio, en el sentido de proveer empleo y configuraciones de bienestar que no estaban aseguradas).

El concepto adquiere un potencial analítico mayor en vigencia de la globalización (época para la cual fue creado), considerada como el proceso de interconexión socioeconómica y comunicativa global radicalizado desde la última década del siglo XX y caracterizado principalmente por la transnacionalización del capital (Beck, 2004). Esto en función de cuatro características centrales de las empresas globales: sus recursos financieros, su libertad de movimiento global, su poco arraigo local y su priorización por la búsqueda de ganancias (Rehner, 2012, pág. 33). Esto favorece la localización de lo global (Sassen, 2007) en territorios donde, de acuerdo con una división internacional del trabajo centro-periférica aún vigente, le siente de mejor manera.

9.3. ¿Territorios corporativos, economías de enclave o pueblos de empresas?

Pese al fuerte vínculo entre el concepto de territorios corporativos y el proceso de globalización actual, González Meyer (2014) enfatiza que no es un concepto totalmente novedoso, en tanto se asocia a una capacidad central del modo de producción capitalista: su abstracción y movilidad hacia afuera de los límites de los Estado-nación. Retomando a Wallerstein lo argumenta así:

> *"en este sistema mundo, la economía mundo capitalista como su ´base material´, desde sus orígenes ha tenido la presencia siempre clave de grandes unidades económicas que han estructurado, en parte, la dinámica de división social y espacial del trabajo de manera cada vez más extendida y densa y, con ello, han actuado en la línea de la funcionalización de diversos territorios a su proceso de acumulación de capital" (González Meyer, 2014, pág. 36).*

En América Latina puede rastrearse un antecedente claro del concepto de territorio corporativo en el concepto de *enclave*, derivado principalmente de las formulaciones de Cardoso y Faletto (1969) en el marco de la teoría de la dependencia. En sus desarrollos, los autores identifican dos formas en las que puede reconocerse el vínculo de dependencia entre los nóveles Estado-nación latinoamericanos y las economías centrales en el periodo posterior a la independencia política del siglo XIX: a través del control nacional del sistema productivo o mediante enclaves productivos. En el primer caso, la situación de dependencia económica se configura mediada por una configuración político-económica interna que legitima un orden a tales efectos, y es producto de la negociación entre los grupos sociales criollos vinculados al mercado mundial. En el segundo caso, ese modo de control interno no es posible (porque los sectores económicos nacionales son desplazados por falta de competitividad, o porque directamente nunca existieron con claridad) y la situación de dependencia se configura mediante un vínculo externo que no es mediado sino directo.

En el caso del enclave, el capital extranjero realiza una inversión directa en el sistema productivo de la nación periférica, dándole a la economía nacional un carácter específico (como economía de enclave).

> *"la producción es una prolongación directa de la economía central en un doble sentido: puesto que el control de las decisiones de inversión depende directamente del exterior, y porque los beneficios generados por el capital (impuestos y salarios) apenas 'pasan' en su flujo de circulación por la nación dependiente" (Cardoso & Faleto, 1969, p. 53)*

No existen conexiones claras entre los enclaves productivos con la economía local pero sí con la sociedad, y con los canales de poder, donde se negocian las concesiones que hacen posible el enclave.

Una versión del concepto de enclave incluso más cercana a la de localidades corporativas aquí propuesta la desarrolla Zapata (1977) al utilizar el término no tanto para la adjetivación de economías nacionales en su totalidad sino enfatizando qué tipo de organización social local se produce en torno a un enclave productivo. Así, los enclaves para el autor no serán descriptos a nivel de las naciones sino a nivel de las unidades productivas mínimas, definiéndolos entonces como centros productivos caracterizados por: -estar geográficamente aislados, -ser o haber sido durante mucho tiempo "propiedad de empresas extranjeras con escasas vinculaciones a la economía nacional" (Zapata, 1977, pág. 719), -y tener como correlato una forma de organización social local específica, identificada con la empresa que allí se emplaza. Estas características determinan una nueva definición de enclave en la que adopta mayor protagonismo su expresión social:

> *"definimos el enclave como una forma de organización de la producción en la cual la vinculación entre un centro productor (una mina, un puerto, una fundición) y los servicios urbanos necesarios para mantener a sus trabajadores y sus familias son muy estrechos" (Zapata, 1977, pág. 720).*

Las razones de esa vinculación, para Zapata, tienen que ver con el aislamiento geográfico y con la carencia de lazos entre la unidad productiva y el resto de la economía nacional, generando una red de intercambio y soporte de alguna manera desconectada de la red general.

Zapata ubica este tipo de unidad productivo-social, al igual que lo hacían Cardoso y Faletto (1969), predominantemente en lo que se denominó periodos de *crecimiento hacia afuera* de las naciones latinoamericanas, referidos al protagonismo de la exportación (generalmente de materias primas sin demasiado valor agregado) en la actividad económica nacional. Distingue así tres tipos de enclave: la mina, la plantación y la fábrica, con propiedades diferentes cada uno de ellos, pero compartiendo las consecuencias sobre el tejido social que caracterizan también a los territorios corporativos tal y como se han conceptualizado en tiempos recientes: el fuerte vínculo entre la unidad productiva y el centro urbano, que pasa a existir (o se funda) en función del centro productor.

> *"De esta manera entonces las iniciativas de los ejecutivos o dirigentes de la empresa tienden a establecer una relación de subordinación con la población del enclave de forma tal que la actividad urbana depende en su dinámica de la dinámica del centro productor. La dependencia así establecida se extiende a las diversas categorías sociales que viven en la ciudad" (Zapata, 1977, pág. 723).*

Identifica así el autor que los centros de consumo suelen ser propiedad de la empresa, los lugares de entretenimiento, los medios de transporte; así como los medios de comunicación y las autoridades locales que, si bien pueden no vincularse directamente con la empresa, sí quedan inmersos en una asociación de dependencia con ella, en función de su fuerte dominio sobre la constitución social.

En términos de las relaciones de producción y la conformación de estratos, Zapata identifica comportamientos característicos de algunos grupos sociales de los enclaves. En primer lugar, propone la conformación de una clase obrera propiamente capitalista, formada por trabajadores formalmente libres, asalariados. Las condiciones de trabajo comunes y compartidas, la subordinación al mismo empleador, el carácter masivo de los puestos de trabajo (en las minas por ejemplo) y hasta las condiciones de vida compartidas cotidianamente, son todos elementos materiales que permiten el desarrollo de una conciencia de clase nítida y por tanto el potencial para la movilización. La acción obrera, por ejemplo, suele tener un carácter sindicalista con alto poder de negociación y fuerte radicalismo

político, signado por el aislamiento geográfico, la homogeneidad respecto a la condición de empleo y, sobre todo, la particularidad de que las demandas pertinentes hacia la empresa no sólo refieren a la calidad del empleo y el salario sino a las condiciones de vida (residencia, espacios de ocio, infraestructura urbana, etc.) que sostiene. La alta intensidad de los conflictos, por lo tanto, deviene de que los trabajadores "se enfrentan a una empresa que interviene en los aspectos más prosaicos de la vida cotidiana" (Zapata, 1977, pág. 727).

Otro grupo social que el autor identifica con propiedades características en los territorios de enclave es el personal técnico y profesional (supervisores y empleados de gerencia, ingenieros y técnicos, profesores, médicos, etc.), para quienes destaca los altos beneficios que reciben en términos de ingresos, status, estabilidad y calidad del empleo, lo que redunda además en una fuerte asociación simbólica entre ellos, sus familias y la compañía, e incluso con el país del que provienen los capitales. "Esta categoría de personas, junto a sus familias, adoptan estilos de vida típicos de la 'compañía' y hacen valer esta posición en todos sus contactos con la comunidad circundante" (Zapata, 1977, pág. 729).

Esta asociación simbólica, no obstante, suele extenderse a toda la localidad, para quien la empresa se vuelve parte fundamental de su identidad, de su cotidianeidad y de sus posibilidades de desarrollo y sostén social. Se vuelve especialmente elocuente en función de eso la denominación de *company towns*.

No hay que perder de vista que el concepto de *company towns*, no obstante, tiene un origen teórico específico desarrollado al mismo tiempo que el concepto de enclave, pero emplazado ya no en América Latina sino en Europa y Estados Unidos. Refiere así a un tipo de localidad privada creada y sostenida por una empresa, para asegurar la infraestructura cotidiana de todas las personas que trabajan en ella. Destaca Porteous (1970) que fue la Revolución Industrial el movimiento que impulsó la constitución de *company towns,* por lo que apunta sobre todo a una conformación más fabril que el concepto de enclave, y que tiene en su fundamentación una razón no sólo económica sino también en algunos casos filantrópica, lo que suele asociar el concepto a motivaciones de ingeniería social, planificación urbana y provisión de bienestar (Crawford, 1999).

Como definición extendida de *company towns* puede citarse la siguiente:

> *"cualquier comunidad que haya sido construida para sostener las operaciones de una única compañía, en la cual todas las casas, edificios y otros elementos inmobiliarios sean propiedad de esa compañía, habiéndola adquirido o erigido específicamente para el beneficio de sus empleados, y en la cual la compañía provee la mayoría de los servicios públicos" (Porteous, 1970, pág. 131; traducción propia).*

Probablemente el ejemplo de *company town* más típico sea el caso de Pullman, construida en 1881 en Illinois, Estados Unidos.

Estos tres antecedentes recorridos hasta el momento: territorios corporativos, enclaves productivos y pueblos de empresas (o *company towns*) ofician de insumos conceptuales e históricos para la configuración del concepto que aquí se propone: localidades corporativas, y para su aplicación específica en el Uruguay de segunda mitad del siglo XX. Es por eso que en el apartado presentado a continuación se discutirán y determinarán esas propiedades definitorias.

9.4. Discusión sobre tres propiedades del concepto de "localidades corporativas"

El concepto propuesto de *localidad corporativa*, y sus antecedentes conceptuales de *territorios corporativos, territorios de enclave*, y *company towns,* refiere a localidades creadas o sostenidas, en algún momento de su historia, por la localización productiva a gran escala de una empresa que provea gran parte de la oferta laboral (ya sea de forma directa o indirecta) y se imbrique en el tejido social, principalmente mediante la construcción de identidad local y la provisión de bienestar (servicios de salud, educativos, de entretenimiento, de comunicación y transporte, infraestructura urbana, etc.).

Es así como los lazos que tiende sobre el tejido social, que se vuelven sus sostenedores, sustituyen lazos que podrían ser estatales o comunitarios, fundando una relación de dependencia hacia ellos y cierta gobernabilidad privada que puede llegar a competir y desplazar la gobernabilidad pública. Esa dependencia, a su vez, implica el riesgo de que, ante el retiro de los capitales, la localidad no pueda sostener la provisión de bienestar para su reproducción social.

A este punto, la adaptación del concepto para Uruguay requiere considerar si la propiedad del capital es relevante como característica distintiva.

Se ha dicho que la trasnacionalización del capital es una característica propia de los antecedentes latinoamericanos del concepto propuesto (territorios corporativos y enclaves productivos). El carácter no nacional del capital aporta dos características centrales al concepto: lo vincula con el modo de producción global, en el sentido de que asocia el concepto a la división internacional del trabajo, por lo que se convierte en una configuración más frecuente en ciertas partes del mundo que en otras; y enfatiza el riesgo para los territorios de su retracción, en tanto los capitales internacionales suelen poseer una volatilidad mayor en su presencia en territorios extranjeros (yendo a donde les sea óptimo

según las circunstancias), así como una gran autonomía frente a las decisiones de los Estados.

Una de las formas más frecuentes de localización de capital internacional se da en forma de inversiones extranjeras directas, entendidas estas desde “la inversión que una empresa doméstica realiza en otra empresa en el extranjero, siendo clave la intención de influir directamente en la gestión de la empresa en el extranjero en una perspectiva a largo plazo” (Rehner, 2012, pág. 43). Tres condiciones hacen posible que una empresa realice una inversión extranjera directa (Rehner, 2012, pág. 35): ventajas de propiedad (un producto de calidad), ventajas de internalización (poder organizar internacionalmente la cadena productiva) y leer ventajas de localización en la localidad de destino (bajos costos de producción derivados de mano de obra barata, facilidades impositivas, ventajas de transporte, materia prima, etc.).

Las propiedades de la inversión extranjera directa (que es la forma predominante conceptualizada para los territorios de enclave) sostienen algunas de las características que interesa destacar de las localidades corporativas: una mayor estabilidad de la presencia de esos capitales extranjeros en el tiempo que si aparecieran, por ejemplo, a través de la compra de acciones, y una inmersión más profunda en el tejido social y organizativo del territorio donde se emplazan, pasando a ser el principal oferente de trabajo de la localidad y, a su vez, proveedor de servicios y de bienestar, ya sea de forma directa (por ejemplo, con sus propias ofertas educativas, culturales o de provisión de salud) o indirecta (a través de énfasis salariales, de calidad del empleo, mecanismos de responsabilidad social empresarial o inversiones infraestructurales).

Esas últimas propiedades, no obstante, pueden darse también con empresas de capitales nacionales, por lo que el concepto en sus engranajes habilita un subtipo que no necesita ineludiblemente la transnacionalización del capital inversor, en tanto su propiedad fundamental se mantiene pese a la naturaleza de la empresa: su alta participación en la organización social.

Así lo veía también Zapata (1977) para los territorios de enclave, conceptualizando que, pese a la avanzada nacionalizadora que se dio en algunos países latinoamericanos sobre empresas extranjeras, las formas de enclave se mantenían. El autor construyó así una tipología de enclaves que cruzaba dos características: la propiedad (extranjera o nacional) y la administración (privada nacional, extranjera o estatal). “(Las) nacionalizaciones, si bien tienen consecuencias para el enclave, no necesariamente cambian radicalmente de naturaleza” (Zapata, 1977, pág. 724).

Una segunda discusión tiene que ver con la necesidad de que tales inversiones directas sean hechas por una sola empresa o si podría ser resultado de varias empresas. Se entiende que la

definición pura de localidad corporativa identifica una sola empresa como sostén de la organización social, esto hace más claras sus características, sobre todo aquella que deja al tejido social en riesgo por la posibilidad de retracción del capital, así como aquella que destaca cierta asociación identitaria con la empresa, que sería más difícil de obtener ante un panorama de competencia. Se entiende a la vez que en gran parte de las pequeñas localidades puede identificarse una empresa que protagoniza la oferta de oportunidades de empleo, por lo que si se ampliara demasiado el concepto dejando entrar localidades con esas características rápidamente se perdería su potencial analítico.

Igualmente, el mismo riesgo se corre si se traza un umbral tan restrictivo para la identificación de localidades corporativas (una sola empresa), dejando por fuera casos en los que aparecen como sostén de la localidad un conjunto limitado de empresas, como sucede con Juan Lacaze, de los ejemplos citados en la introducción, con la instalación de una empresa asociada a la industria papelera (Fanapel) y una empresa asociada a la industria textil (Campomar), pero ambas del mismo sector (la manufactura)[42].

Por lo tanto, para considerar las dos variables dinámicas problematizadas (tipo de capital y cantidad de empresas) sin perder los casos puros, se propone la siguiente tipologización de localidades corporativas:

Esquema 1. Tipos de territorios corporativos según el número de empresas y la nacionalidad del capital

	Capital trasnacional	Capital nacional
Una Gran Empresa	Localidad corporativa transnacional	Localidad corporativa nacional
Varias empresas	Localidad corporativa oligopólica transnacional	Localidad corporativa oligopólica nacional

[42] Esta discusión pone de relieve el caso en que el desarrollo del sector manufacturero en un territorio sea producto de la actividad de varias fábricas. Fuera del caso de Montevideo, la controversia se puede despejar con la ciudad de Minas: en 1963 coexistían dos plantas de hormigón (ANCAP y ARTIGAS), una empresa de agua mineral (SALUS) y una cervecería, aunque de la misma empresa (SALUS).

Una siguiente subtipologización puede observar si el carácter corporativo fue requisito constitutivo de la localidad (localidad corporativa fundacional) con independencia de que luego lo haya mantenido o perdido. Esta categoría apuntaría a aquellas localidades que emergieron *a razón del* emplazamiento de una o varias empresas en cierto territorio.

Definido el concepto en sus propiedades centrales, de aquí en más se presenta un esfuerzo de operacionalización e identificación de fuentes para su construcción empírica para Uruguay de mediados de siglo XX, así como un primer ensayo de clasificación a partir de datos censales de 1963.

9.5. Localidades corporativas en Uruguay hasta 1963

9.5.1. Determinación de las dimensiones e indicadores preliminares

En función de lo recorrido anteriormente es posible afirmar que el concepto de localidad corporativa tiene tres dimensiones para las que es necesario relevar información, y que se presentan en el siguiente esquema.

Esquema 2. Dimensiones, subdimensiones e indicadores propuestos para la operacionalización del concepto de localidades corporativas

Dimensión	Subdimensión	Indicadores
Provisión de empleo	Empleo concentrado en un sector	PEA concentrada en un sector productivo (minero, agrícola o industrial, según el tipo de localidad corporativa a considerar)
	Baja diversificación del capital en ese sector	Una o dos empresas componen el sector productivo de interés
Provisión de bienestar	Salud	Inversión en el sistema de salud local
		Configuración de un sistema de salud propio
	Educación	Inversión en el sistema educativo local (primario, secundario o terciario)
		Configuración de una institucionalidad educativa propia o apoyos específicos para la asistencia al sistema educativo local
	Infraestructura	Inversión en caminería, espacios públicos e infraestructura edilicia comunitaria
Asociación simbólica	El rol de la empresa en la supervivencia de la localidad	Relatos autóctonos de agradecimiento a la empresa, ponderación discursiva respecto a la instalación de la empresa como punto de inflexión en la historia de la localidad
	Asociación identitaria	Uso del nombre de la empresa en elementos públicos
		Sponsoreo de la empresa a eventos culturales (festivales, jornadas, publicaciones, investigaciones)

En primer lugar, está la participación de la empresa en el mercado de empleo local, lo que corresponde de alguna manera a la dimensión económica del concepto propuesto, y en ese sentido se configura como su dimensión base, en la que se sostienen las demás. A nivel operacional esto se contrasta en dos etapas: identificando primero un sector productivo preponderante, que emplee un porcentaje mayor de la población económicamente activa de lo que suele promedialmente emplear ese sector en las localidades nacionales, y contrastando luego que en ese sector la diversificación de capital sea baja, es decir, que esté protagonizado sólo por una o dos empresas.

Cumplida esa primera dimensión, necesaria para la clasificación de una localidad como corporativa pero no suficiente, resta considerar las siguientes dos dimensiones, referidas a la provisión de bienestar por parte de la empresa, en sus áreas nucleares: salud, educación e infraestructura; y a la asociación simbólica entre la empresa y la localidad, en la configuración de un relato que vincule la supervivencia de la localidad -y por lo tanto de sus habitantes- a la presencia en ella de la empresa.

9.5.2. Fuentes de información

Los indicadores considerados preliminarmente en la primera y segunda dimensión de análisis requieren de datos cuantitativos y de carácter censal. La tercera dimensión en cambio requiere de datos cualitativos. Por consiguiente, la identificación de las localidades corporativas resultará en un diseño mixto (Tashakkori & Teddle, 1998).

Los datos cuantitativos sobre la ocupación pueden extraerse por excelencia de los censos de población, siempre y cuando los microdatos accesibles contengan la identificación de la localidad, a los efectos de construir indicadores segmentados por mercados locales de empleo. Esto nos remite al problema de las fuentes censales en Uruguay, tanto por la disponibilidad de microdatos como por la posibilidad de identificar las localidades.

Para la primera dimensión se podría disponer de una segunda fuente de información basada en encuestas muestrales de empleo siempre que tuvieran una adecuada representación de las localidades y que sean homologables tanto en el tiempo como en el espacio. Para el caso de Uruguay, el primer requisito es cumplido por la Encuesta Continua de Hogares desde 2006, pero el segundo requisito limita su utilidad debido al cambio en la codificación territorial introducida por el INE a partir de 2013 que conllevó a fusionar localidades en "Áreas Metropolitanas" en al menos 10 departamentos y que fusionó pequeñas localidades en zonas rurales interdepartamentales (regionales).

Para la segunda dimensión del concepto, en cambio, se requiere información sobre las empresas. El Estado uruguayo definió en los años treinta realizar Censos Agropecuarios y Censos Industriales, aunque ambos proyectos de estadísticas nacionales tuvieron implementaciones muy diferentes. Los agropecuarios comenzaron en 1943 y tuvieron una

regularidad quinquenal desde 1951 hasta 1990, luego decenal hasta el último de 2011 (Fernández, 2002). Los Censos Industriales, en cambio, se levantaron en 1930, 1936 y luego en 1968. En la década de 1970 se amplió el universo de relevamiento disponiéndose la realización de “censos económicos”, el tercero de los cuales ocurrió en 1988 en tanto que el último corresponde al 2011. En cualquiera de los casos, el acceso a los microdatos está restringido tanto por razones técnicas relativas al formato de almacenamiento como jurídicas (el secreto estadístico impone garantías para preservar el anonimato de las empresas).

La tercera dimensión puede hacerse observable sobre la base de datos cualitativos secundarios provenientes sea de documentos, crónicas historiográficas de localidades o de etnografías. Es inmediatamente perceptible que el universo de localidades (aproximadamente 400 a principios de siglo y de más de mil a mediados de siglo) dimensiona una tarea que desborda el tiempo y los recursos (humanos y materiales) disponibles en este momento.

9.5.3. Un ejercicio de identificación con el IV Censo de Población de 1963

Con base en esta somera revisión de las fuentes se hace necesario advertir que en el estado actual de la investigación en curso solo parece accesible el trabajo a este punto a partir de los censos de población; es decir, para la consideración exploratoria del primer indicador del proceso de operacionalización: una alta participación de la población económicamente activa en uno de los sectores productivos de interés, minero, agrícola, industrial, y se agregará también de transporte, almacenaje y comunicaciones, por lo que se explicará más adelante.

La fundamentación de este esfuerzo deviene de considerar que el esquema de operacionalización presentado tiene de alguna manera un sentido etápico, es decir, los indicadores se van agregando de forma acumulativa, por lo que los últimos no valen por sí mismos sino siempre que se hayan cumplido los primeros. En ese sentido, la primera dimensión se vuelve, aunque no suficiente para identificar una localidad como corporativa, sí necesaria: no es posible clasificar una localidad como corporativa si el sector productivo de interés no es protagónico en el mercado laboral y si no se encuentra poco diversificado (en una o dos empresas). A su vez, los indicadores a la interna de esa primera dimensión también son acumulativos, en el sentido de que sólo vale contrastar la baja diversificación del capital luego de medir que el sector productivo de interés emplea un alto porcentaje de la población económicamente activa.

Es por eso por lo que, pese a la limitación de las fuentes, igualmente aparece relevante realizar un primer ejercicio de identificación de localidades con posibilidades de ser clasificadas como corporativas a partir del censo de población de 1963, filtrando aquellas que tengan un alto porcentaje de su PEA empleada en alguno de los sectores productivos de interés.

Claro está que sin la determinación específica de indicadores y umbrales poco de operacional tiene este ejercicio. Es por eso que en esta sección se procura afinar indicadores censales, sus umbrales y sus categorías para la medición de esa primera subdimensión de las localidades corporativas.

El modo de trabajo será el siguiente: observar los valores en indicadores relevantes que obtienen algunas localidades que por su afamada historia ya se sabe que pueden clasificarse como corporativas (como las identificadas al inicio del documento: Fray Bentos, Juan Lacaze, Minas de Corrales), y compararlos con las distribuciones de esos indicadores para todas las localidades, a nivel nacional y por departamento. La distancia entre los valores que toman los indicadores en uno u otro grupo será un insumo para precisar las particularidades observables de las localidades de interés.

Los indicadores censales a observar, como ya se aclaró, refieren a la primera propiedad señalada en este ejercicio de operacionalización: el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra empleada en un mismo sector productivo. En función del recorrido teórico realizado antes que determina tres modos típicos de localidad corporativa en América Latina: fabriles, mineras y plantaciones, se observarán las secciones "A", "B" y "C" de la CIIU de Naciones Unidas.

El supuesto detrás de este ejercicio de operacionalización es que altos porcentajes de la PEA de las localidades empleada en uno de esos sectores resulta en un indicador necesario para inferir que una localidad pueda ser clasificada como corporativa. En consecuencia, todas aquellas localidades en las que el indicador se ubique por debajo del umbral podrían ser descartadas en los ejercicios siguientes de identificación, simplificando la tarea analítica en las demás dimensiones.

La pregunta forzada en ese escenario es la siguiente: ¿qué niveles de empleo pueden considerase como altos en cada uno de esos sectores? O, en otra formulación, ¿qué umbrales considerar para cada uno de ellos? El ejercicio se focalizará en testear la hipótesis sobre una muestra intencional y muy reducida de localidades que las crónicas historiográficas resaltan como aglomeraciones de población en torno a una empresa particular. En la introducción relatamos brevemente tres casos: Juan Lacaze en Colonia, Minas de Corrales en Rivera y Fray Bentos en Río Negro. Ahora agregamos a la muestra las localidades de Montes en Canelones y Casablanca en Paysandú, las arroceras Riusa y San Pedro en Artigas, y la localidad de Nico Pérez en Florida.

La localidad de Montes tiene en su historia la actuación protagónica de un ingenio azucarero (Rausa) que se trasladó desde Estados Unidos luego de comenzada la Segunda Guerra Mundial, para instalarse en esa pequeña localidad de Canelones, en el límite con el departamento de Lavalleja. La empresa trabajó hasta 1988 extrayendo azúcar de la remolacha, y proveyendo la mayor parte del empleo en la ciudad. Es en ese sentido candidata

a ser clasificada durante esos 40 años en que funcionó Rausa como una localidad corporativa de tipo fabril, como sucede con los casos ya repasados de Fray Bentos y Juan Lacaze.

Lo mismo sucede con Casablanca en Paysandú, cuya existencia se debe a la instalación a principios del siglo XIX sobre el Río Uruguay de uno de los primeros establecimientos saladeriles de América del Sur, que en 1978 se convirtió en el Frigorífico Casa Blanca.

En el caso de las dos arroceras incluidas como ejemplo de ese tipo de localidad, se incluyen en esta exploración por considerarse lo más cercano en Uruguay a las plantaciones caracterizadas por Zapata (1977). En un país donde la agricultura ha sido predominantemente de pequeña escala y basada en el pluricultivo, no se advierte con tanta facilidad la configuración de plantaciones del estilo que se reconoce, por ejemplo, en Brasil o en países basados en el monocultivo de América Central.

Finalmente, Nico Perez fue fundada a fines del siglo XIX como estación terminal de una línea férrea desde Montevideo concesionada a la empresa North Eastern Uruguay Railway Company (1884-1949) y administrada por el Estado desde 1949 hasta el cierre del ferrocarril en 1987. Desde la localidad partían dos ramales: uno a la ciudad de Melo y el otro a Río Branco, pasando por la ciudad de Treinta y Tres. Es entonces una aglomeración generada a partir de una inversión, aunque en este caso no es ni agrícola ni minera ni fabril sino vinculada al transporte. Se incluye este caso para contrastar la hipótesis de que en Uruguay puede conceptualizarse otro tipo de localidad corporativa, no presente en los antecedentes, vinculada al transporte, el almacenaje y la comunicación.

El cuadro 1 enseña el porcentaje de la PEA de cada una de esas localidades que participaba en cada una de las cuatro ramas de actividad relevantes.

Cuadro 1. Porcentaje de la PEA en el sector agrícola, minero e industrial. Localidades seleccionadas, censo de población de 1963.

	Agricultura	Minería	Industria	Transporte
Arrocera Riusa	75.0	0.0	11.1	0.0
Arrocera San Pedro	51.5	3.0	0.0	6.1
Montes	13.7	0.0	46.0	3.6
Juan Lacaze	1.9	0.2	53.5	3.0
Casablanca	11.9	0.0	69.0	1.2
Fray Bentos	2.9	0.0	34.1	5.6
Minas de Corrales	11.2	0.2	14.2	7.2
Nico Pérez	10.9	0.0	8.3	40.4

Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos del Censo de población de 1963 (INE)

Se advierte así, conforme a lo esperado, que las localidades candidatas a ser identificadas como corporativas del tipo agrícola (Arrocera Riusa y Arrocera San Pedro) presentan porcentajes altos de su PEA en el sector agrícola, mientras las localidades candidatas a ser clasificadas como corporativas industriales (Montes, Juan Lacaze, Casablanca y Fray Bentos) presentan porcentajes altos de su PEA en el sector industrial, y la candidata a ser identificada como una localidad asociada al transporte (Nico Pérez), indica altos niveles de su PEA en ese sector productivo.

En el caso de Minas de Corrales, se esperaban porcentajes altos de su PEA en el sector minero, y no parece suceder así. Sin embargo, eso es consistente sociohistóricamente, en tanto como se recorrió en los primeros párrafos de este texto retomando los análisis de Barrios Pintos (2009), y como relata Acevedo (2009), el primer auge minero en la localidad se extendió hasta la segunda década del siglo XX, y el sector no volvió a ser impulsado hasta finales de ese siglo, por lo que al momento del censo de 1963 esa rama económica transitaba un periodo de baja actividad en la localidad.

Esos datos ya proveen cierta orientación para seleccionar los umbrales de operacionalización de la tipología de localidad corporativa. Sin embargo, ¿cómo afirmar que esos valores encontrados en las localidades seleccionadas son diferentes -más altos- que los valores de las localidades no corporativas? Para contrastarlo se observaron los siguientes procesamientos: -ubicación de las localidades en la distribución para todo el país de cada una de las variables sector (gráficos 1) y -estadísticos de resumen de las distribuciones de esas variables para cada departamento[43] (cuadro 2).

En el sentido del primer punto propuesto, se presentan histogramas para las distribuciones de cada una de las variables (porcentaje de la PEA en cada sector), para todas las localidades de 50 habitantes o más identificadas en el censo de 1963. Con una línea vertical se marca la ubicación aproximada de las localidades testigo con las que se viene trabajando.

Se advierte así que el indicador para la PEA empleada en el sector agrícola adopta un comportamiento más heterogéneo para las localidades, y las seleccionadas (Arrocera Riusa y Arrocera San Pedro), aunque se ubican hacia la derecha de la media[44], no aparecen como casos atípicos y apenas se distancian, en el caso de Riusa, un desvío de la media. Esto adelanta que serán necesarios umbrales altos para que el indicador actúe efectivamente como un filtro con potencial analítico.

Algo similar sucede con el sector minero, pero en el sentido contrario, la distribución aparece muy homogénea con una cola muy larga hacia la derecha, indicando la presencia de varios casos atípicos, algunos incluso a 15 desvíos de la media. Como era de esperar y ya se aclaró,

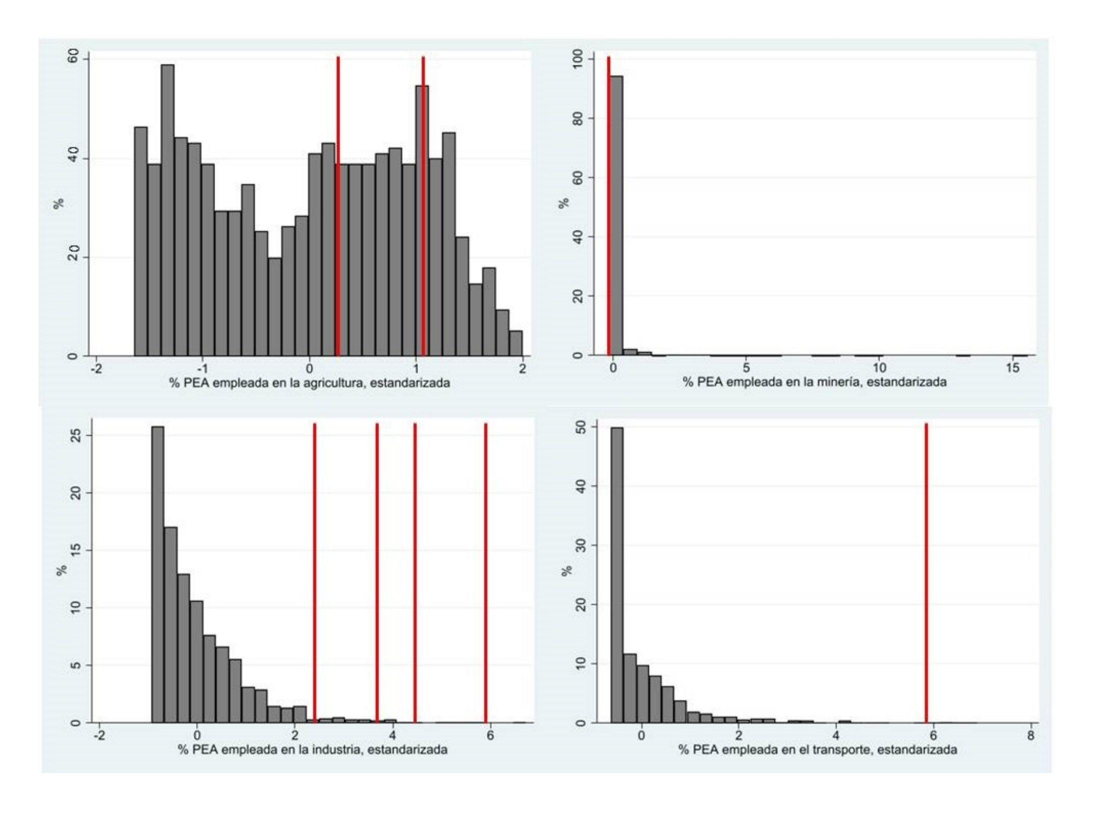
---

[43] Vale aclarar que para estos procesamientos sólo se observaron localidades con al menos 50 habitantes, lo que implica una cantidad máxima de 950 localidades en 1963.

[44] Las variables se encuentran estandarizadas a valores z para facilitar su interpretación.

Minas de Corrales no aparece como un caso alejado. Pero se advierte así que, en este caso, dada la homogeneidad de la distribución y en valores bajos, serán necesarios umbrales bajos para captar los casos de interés.

Gráfico 1. Histogramas de porcentaje de la PEA empleada en el sector agrícola, minero, industrial y de transporte, para todas las localidades de 50 habitantes o más de Uruguay. Censo de 1963.



Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos del Censo de población de 1963 (INE)

Las distribuciones de los otros dos sectores (industrial y de transporte) sí se muestran en la forma esperada. Los casos testigos para el sector industrial (Fray Bentos, Montes, Juan Lacaze y Casablanca, en ese orden) y el caso testigo para el sector de transporte (Nico Pérez) sí se encuentran alejados de la media (en todos los casos por más de dos desvíos estándar), indicando un comportamiento diferencial al del conjunto mayoritario de localidades.

Interpretaciones similares pueden obtenerse a partir de la observación ahora de resúmenes estadísticos por departamento (cuadro 2).

Cuadro 2. Estadísticos de resumen (desvío, media y mediana) de porcentaje de PEA en cada sector para todas las localidades del país con 50 habitantes o más y para todas las localidades de cada departamento con 50 habitantes o más. Censo de 1963.

	Agricultura			Minería			Industria			Transporte		
	Desvío	Media	Mediana	Desvío	Media	Mediana	Desvío	Media	Mediana	Desvío	Media	Mediana
Total	**27.4**	**45.2**	**47.6**	**6.3**	**1.1**	**0.0**	**10.1**	**9.5**	**6.8**	**6.2**	**3.9**	**1.6**
Montevideo	4.4	5.1	4.0	0.4	0.3	0.2	7.0	30.3	29.0	0.7	6.4	6.4
Artigas	22.3	58.9	56.9	1.1	0.2	0.0	11.6	8.5	3.6	6.2	2.5	0.0
Canelones	26.1	24.3	12.7	1.7	0.7	0.0	10.0	16.0	15.2	4.8	5.1	4.4
Cerro Largo	22.4	54.2	59.1	6.2	1.3	0.0	4.9	5.7	5.0	2.6	1.4	0.0
Colonia	29.7	44.6	47.6	15.5	4.4	0.0	9.4	11.2	8.8	5.7	3.5	2.0
Durazno	26.1	45.4	46.7	4.8	1.1	0.0	5.5	7.1	6.3	7.4	5.2	3.2
Flores	28.8	58.6	63.6	1.4	0.6	0.0	7.2	6.0	2.6	5.2	3.6	0.7
Florida	25.7	38.5	29.9	0.7	0.2	0.0	10.7	11.8	10.1	10.6	9.4	8.5
Lavalleja	26.5	48.8	55.0	10.5	3.4	0.0	10.8	9.0	6.2	5.5	3.2	0.5
Maldonado	29.0	27.8	11.9	13.9	4.3	0.0	16.1	13.3	7.8	5.3	3.3	1.1
Paysandú	24.8	45.8	45.8	0.3	0.1	0.0	11.7	7.4	4.1	10.9	7.6	2.4
Río Negro	27.2	45.9	50.6	0.1	0.0	0.0	14.8	10.4	7.1	6.7	5.2	1.3
Rivera	20.2	54.9	58.1	2.8	0.6	0.0	5.1	5.3	3.8	3.9	1.9	0.0
Rocha	29.7	46.3	48.8	0.2	0.1	0.0	7.2	7.6	6.8	3.0	2.0	0.0
Salto	21.1	53.6	54.0	0.0	0.0	0.0	8.1	5.8	3.8	3.6	2.1	0.0
San José	27.0	40.5	33.3	0.1	0.0	0.0	11.6	14.1	10.1	6.2	6.7	5.9
Soriano	25.5	46.0	44.3	0.3	0.1	0.0	8.8	10.8	10.6	6.5	4.6	2.6
Tacuarembó	23.0	54.0	55.8	1.0	0.2	0.0	4.9	5.6	4.7	6.0	2.8	0.0
Treinta y Tres	24.9	57.0	62.6	3.7	1.1	0.0	5.6	6.4	5.6	3.0	2.3	0.3

Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos del Censo de población de 1963 (INE)

A partir de la distribución para todas las localidades del país y de las localidades agrupadas por departamento se observa, en primera instancia, que el porcentaje de la PEA en el sector agrícola enseña con mayor frecuencia valores más altos que lo observado en los otros tres sectores, como se anunciaba a partir de los histogramas. Así, el 50% de las localidades presentan porcentajes mayores a 47.6%, es decir, casi una de cada dos personas económicamente activas empleadas en ese sector. Observando cada departamento se advierte que esto es más bajo en Montevideo, Canelones y Maldonado, y más alto en Flores, Treinta y Tres y Cerro Largo.

El sector minero enseña valores muy bajos, con medianas de 0 en prácticamente todos los departamentos, y medias más altas en Colonia, Lavalleja y Maldonado, pero que en ningún caso pasan el 5% de la PEA. Algo similar ocurre con el sector vinculado al transporte, almacenaje y comunicaciones, con varias medianas en 0 y pocas que pasan el 5%, como Montevideo, San José y Florida. En cuanto al sector industrial, el 50% de las localidades no pasan el 6.8% de la PEA asociada a esa rama, observando valores más altos en Montevideo y Canelones.

El conjunto de información brindada en ambos análisis permite tomar algunas decisiones respecto a posibles umbrales. En general las localidades del país enseñan valores más altos en el sector agrícola, por lo que parece necesario seleccionar un umbral más restrictivo para ese caso. Lo contrario sucede con el sector minero y el sector de transporte, donde los valores generales parecen ser muy bajos, pero con media, mediana y una heterogeneidad mayor para este último.

En el caso del sector industrial, siguiendo lo observado en el histograma y a partir de información extra que enseña que las ciudades no corporativas pero industriales enseñan un porcentaje de la PEA en esa rama de aproximadamente el 30% (Pando y Las Piedras, por ejemplo, con 27% y 26% respectivamente), parece adecuado seleccionar un primer umbral a partir de ese guarismo, que además se ubica para la distribución total de localidades del país a dos desvíos de la media.

Cuadro 3. Set de umbrales seleccionados para las variables porcentaje de la PEA en el sector agrícola, minero, industrial y de transporte, para identificar las localidades candidatas a ser clasificadas como corporativas mediante datos censales

	Agricultura	**Minería**	**Industria**	**Transporte**
Umbral 1	70%	2%	30%	15%
Umbral 2	80%	4%	35%	20%
Umbral 3	90%	5%	40%	25%

El cuadro 3 enseña un conjunto de umbrales construidos como resultado del análisis anterior. El primer set de puntos de corte es el menos restrictivo, e indica que las localidades con al menos 70% de su PEA asociada al sector agrícola pueden considerarse candidatas a ser corporativas de tipo agrícola, mientras que las localidades con una PEA empleada en el sector minero de 2% o más pueden ser observables como localidades corporativas de tipo minero, las localidades con una PEA asociada al sector industrial de al menos 30% tienen razones de ser candidatas a localidades corporativas de tipo industrial o fabril, y las localidades con al menos 5% de su PEA en el sector transporte pueden identificarse como posibles localidades corporativas de ese nuevo tipo propuesto en este documento. El umbral 2 es más restrictivo que el anterior, y más aún el umbral 3, con valor de 90% para el sector agrícola, 5% para el sector minero, 40% para el sector industrial y 15% para el sector de transporte.

El gráfico 2 enseña la cantidad de localidades candidatas a ser clasificadas como corporativas para esa serie de umbrales.

Gráfico 2. Cantidad de localidades posibles de ser clasificadas como corporativas por sector según umbrales seleccionados

	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3
Agricultura	225	105	30
Minería	71	48	39
Industria	39	26	18
Transporte	50	27	15

Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos del Censo de población de 1963 (INE)

El conjunto más sensible a la variación del umbral es el de las localidades agrícolas, para las cuales parece tener más sentido el recorte más restrictivo (90% de la PEA empleada en el sector agrícola), mientas que los umbrales más bajos no parecen ser lo suficientemente

discriminantes. Los otros tres sectores, cualquiera sea el umbral que se seleccione, dejan cantidades más fácilmente abordables.

9.6. Síntesis

Previa conceptualización de una tipología de localidades corporativas, nutrida por antecedentes desde la geografía, la sociología y el urbanismo (manifestados en los conceptos de territorios corporativos, enclaves y *company towns*), este esfuerzo propuso un ejercicio de operacionalización para Uruguay de la categoría, que incluyó tres dimensiones: económica (provisión de empleo), social (provisión de bienestar) y simbólica (asociación identitaria). A partir de eso, se recorrió un ejercicio de identificación de localidades candidatas a ser corporativas con base en datos censales de 1963, mediante la utilización de los indicadores que componen la dimensión económica. Se probaron, además, distintos conjuntos de umbrales para esos indicadores, en función de una exploración empírica sobre el total de localidades.

Se advirtió así finalmente que con el conjunto de umbrales menos restrictivos se obtiene un total de 385 localidades preseleccionadas, con el segundo conjunto de umbrales ese grupo desciende a 206 y con el conjunto de umbrales más restrictivo se obtienen 102. De estas últimas, 30 son candidatas a ser observadas como localidades corporativas agrícolas, 39 mineras, 18 industriales y 15 de transporte.

Cuadro 4. Localidades candidatas a ser clasificadas como corporativas, Uruguay en 1963

Identificador censal (1963) y nombre de la localidad	% PEA agrícola	% PEA minera	% PEA industrial	% PEA transporte
2031 Sin identificar	98	0	2	0
2041 Colonia Viñar	100	0	0	0
2050 Granja Perroni	93	0	0	0
2082 Urumbela	90	0	0	0
3099 Colonia Berro	95	0	2	0
3151 Sin identificar	93	0	1	1
5057 Cerros Negros	96	0	0	0
5128 Puntas del Rosario	96	0	0	0
6048 La Alegría	90	0	0	5
6049 La Mazamorra	95	0	0	0
6067 Sin identificar	100	0	0	0

7028 Pueblito Piedra	94	0	0	0
7030 Puntas de Chamanga	93	0	0	0
8058 Puntas de Sarandí	90	0	0	0
8060 San Pedro del Timote	96	0	0	0
12036 La Unión	90	0	0	15
14052 Estero Pelotas Arrocera	96	0	0	0
14061 Santa Teresa de la Coronilla	97	0	0	0
15070 Olivera	92	0	0	0
16036 La Boyada Ruta 1 Km 91,5	98	0	0	0
17032 Arroyo Grande	92	0	0	0
17041 Colonia Díaz	90	0	0	5
17065 Unidad Cooperaria Nº1. Cololó. Cooperativa Agropecuaria. INC	90	0	2	0
18028 Aldea San Joaquín	91	0	0	2
18050 La Bolsa 01	92	0	0	0
18089 Picada de Cuello	96	0	1	0
18094 Quiebra Yugos de Pastoreo	93	0	0	0
18098 Sin identificar	93	0	0	0
19040 Cipa Secador	91	0	3	0
19049 Sin identificar	92	0	0	0
2053 La Bolsa	55	7	4	0
3058 Ruta 101 Km. 26 al 32,5	28	7	12	3
3089 Bolívar	17	10	14	5
3091 Camino del Andaluz Fracc. Camino Andaluz y Ruta 84	19	5	24	8
3104 Sin identificar	2	6	10	8
3155 Santos Lugares	10	10	43	7
4060 Tres Boliches	14	50	3	0
4061 Las Limas	63	15	0	0
4080 Puntas del Tacuarí	56	8	19	0
4084 Rincón de Contreras	73	8	3	0
5047 Boca del Rosario	5	60	11	4
5055 Sin identificar	9	23	9	9
5079 El Cerro	34	23	16	2

5099 Juan González R 21Km 243 a 246	20	62	3	0
5104 Minas de Talco de Narancio	0	100	0	0
5133 Radial Rosario	34	7	3	3
5137 Riachuelo	22	10	26	6
5176 Puerto Inglés	8	35	3	8
6034 Blanquillo	13	5	12	12
6039 Sin identificar	59	6	0	6
6051 Las Cañas	50	30	3	0
9036 Diecinueve de Junio	10	10	5	3
9044 Sin identificar	13	52	17	0
9055 Polanco Norte	28	40	6	3
9056 Polanco Sur	33	8	11	3
9069 Tapes Grande	55	16	4	0
10034 Barrio Los Aromos	27	7	13	0
10037 Sin identificar	0	83	3	0
10038 Sin identificar	2	33	14	0
10039 Sin identificar	65	27	0	0
10057 Ruta 9 Km 86	0	8	8	0
10064 Nueva Carrara	1	17	38	2
13033 Carpintería	55	7	3	0
13034 Carpintería de Yaguarí	59	20	4	0
18030 Ataques	53	7	0	0
18093 Quiebra Yugos	60	7	7	0
19051 María Albina	32	13	8	3
19059 Porvenir	44	6	6	6
19060 Puntas de Parao	50	17	11	0
2029 Sin identificar	29	0	51	3
2032 Calpica Itacumbú	35	0	43	1
3050 Montes	14	0	46	4
3051 Barros Blancos	8	0	42	19
3131 Sin identificar	10	0	40	17
3155 Santos Lugares	10	10	43	7
5026 Juan Lacaze	2	0	53	3

8066 Frigorífico Modelo	44	0	49	3
9073 Salus	4	0	62	0
10027 Gregorio Aznárez	12	0	61	2
10041 Cerros Azules	11	0	42	0
10050 Gerona	8	0	49	9
10058 Solís Grande	14	0	65	2
10090 Bella Vista	12	0	47	3
11040 Casablanca	12	0	69	1
12027 Barrio Anglo	0	0	77	1
15049 Sin identificar	31	0	50	0
17055 Pamer	14	0	43	0
2046 Diego Lamas	15	0	13	35
5089 Ismael Cortinas	3	0	11	43
6042 Cuchilla de Ramírez	31	0	13	30
6061 Parada Sur Km 265	30	0	14	30
8025 Veinticinco de Agosto	14	0	10	32
8030 Nico Pérez	11	0	8	40
8046 Mansavillagra	14	0	4	46
9067 Estación Solís	17	0	6	30
10053 La Barra	40	0	4	29
11032 Alonso	25	0	0	42
11064 Sin identificar	8	0	12	40
12035 La Ilera	13	0	6	25
13038 Cerro Caqueiro	14	1	17	26
17054 Palo Solo	16	0	25	31
18046 Chamberlain	15	0	0	44

Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos del Censo de población de 1963 (INE)

El cuadro 4 presenta ese grupo de localidades que supera al menos uno de los umbrales del primer indicador económico. Se entiende que el paso siguiente en aras de su clasificación final como localidad corporativa es la revisión de las particularidades productivas e históricas de cada una de esas localidades, rastreando las demás propiedades del concepto: una o pocas empresas protagónicas, asociación simbólica y dependencia en la provisión de bienestar, ya inevitablemente con fuentes diferentes a las censales utilizadas en este ejercicio de conceptualización y operacionalización.

10. Colonias agrarias

Carolina Bazzi y Tabaré Fernández

10.1. Presentación

En el contexto de este proyecto, la colonización es un tipo de poblamiento que presenta la singularidad de ser producto de un plan para radicar o asentar un conjunto de familias en tierras para realizar una actividad agrícola. Tal tipo de poblamiento se diferencia de los diferentes tipos de localidades en dos aspectos: la inexistencia de la diferencia urbano/rural en la planificación del uso del suelo y en la finalidad económico-productiva.

Esta primera noción no esconde el hecho de que se encuentra una multiplicidad de definiciones y connotaciones a estos poblamientos.

La colonización para la Real Academia Española indica la población u ocupación de un espacio, como acción utilizada para describir hechos o procesos históricos. Desde el ámbito político e histórico, la colonización también ha referido a dominar un territorio o un país por parte de otro, siendo esta colonización de tipo económico, político, militar, cultural, etc.

Este capítulo se ocupará de la colonización agraria, cuyo significado más preciso se aborda en la próxima sección. Nuestro trabajo concluye al momento de aprobarse la ley Nº11.029 por la que se crea el Instituto Nacional de Colonización. En su Artículo 1, quedó establecido un concepto programático que dará marco a las políticas subsiguientes: *"por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse para procurar una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y el bienestar del trabajador rural"* (Muras, 1983, pág. 77)

10.2. Antecedentes y conceptualización

10.2.1. Significados de la colonización

Otilia Muras (1983) en un texto de referencia ineludible para este trabajo, sostiene:

> *"La fijación planificada de elementos humanos al territorio rural, con sentido comunitario y con una doble finalidad: el fin primordialmente social de obtener el mejoramiento de las condiciones de vida de algunos sectores de la población campesina, con sentido de justicia social y el fin primordialmente económico de*

> *obtener el mejoramiento de las condiciones de explotación agraria del suelo, con sentido de mejoramiento de la productividad". (Muras, 1983, pág. 9)*

Existen tres exponentes sobre la colonización agraria a la cual (Muras, 1983) hace referencia en su trabajo, y que hemos considerado oportuno mencionar para seguir reflexionando sobre el concepto en cuestión: Álvaro Pacheco (1892), Isaac Morón (1946) y Víctor Manzanilla (1963), tres personalidades en tres tiempos distintos.

El primero, Álvaro Pacheco, establece:

> *"Hoy la Colonización tiene un significado: la promueven los gobiernos europeos con sus emigraciones por considerar las causas del pauperismo… y la implantamos los americanos para cambiar el desierto, cimentar nuestras industrias… se propone el trabajo de la tierra, de manera que ofrece colocación a unos, mejora la situación de otros, ensancha los horizontes del comercio, abarata los consumos, y por consiguiente se considera como una fuente de renta para los gobiernos. Las naciones americanas colonizan para robustecer los elementos internos para bonificar sus territorios baldíos, para apropiarse las industrias que el trabajo puede realizar en su suelo" (Muras, 1983, p. 77).*

Issac Morón analiza el término:

> *"Desde un punto de vista económico-social, se puede circunscribir el alcance del término colonización a ideas de orden demográfico, de orden productivo y de orden distributivo de riqueza… Siempre se ha de ver… en toda colonización un fenómeno económico y por ende un fenómeno social dado la interdependencia de ambos. Ateniéndose a lo antedicho asignamos a la acción colonizadora los siguientes fines primordiales: aumentar la densidad demográfica de zonas o territorios despoblados o con poca población, facilitar o aumentar el bienestar de las personas que en ellas habitan o que a ellas se trasladan, incrementar la capacidad productiva de la región" (Muras, 1983, p. 77).*

Por su parte Víctor Manzanilla Schaffer establece que los principales fines de la Colonización son: a) sociales: "elevar las condiciones de vida de las personas que se trasladan a la Colonia por medio de la entrega de tierra e instrumentos", "lograr una mayor justicia distributiva de la tierra, evitando acaparamiento", "convertir la tierra en instrumento de trabajo", "frenar la despoblación del campo por despoblación de las urbes". B) políticos: "puede usarse como control y freno en contra de la política social y económica de otros países como en el caso de las colonias en lugares fronterizos". (Muras, 1983)

La colonización agraria es definida a través de estos autores como un gran abanico con fines políticos, sociales y/o económicos. La noción de la colonización como acción sigue presente, pero esta acción puede ser vista como civilizadora, formando pueblos en zonas despobladas, con un carácter demográfico, colonizar como medio para conseguir el bienestar, como salvación, como acción que permita salvaguardar territorios (de fronteras, de recursos naturales), la colonización es vista como acto productivo. A diferencia de las primeras nociones de colonización vista meramente como distribución d tierra, con estos autores se puede reflexionar como un complejo conjunto de acciones y relaciones cuyos fines pueden ser variados.

> *Hoy en día nuestro país entiende por colonización, al proceso socioeconómico productivo mediante el cual el Estado, adquiere tierras o las recibe en propiedad o en administración, las redimensiona, y luego las adjudica a productores para que se instalen en ellas con sus familias y las trabajen debidamente. Atento a las características de nuestro país, el acceso a la tierra ha constituido y probablemente seguirá constituyendo, un aspecto de gran interés general y en ciertas circunstancias, de alta polémica. (Rodriguez, 2016, pág. 9)*

10.2.2. Una noción provisoria

La colonización es un tipo de poblamiento que se caracteriza por cuatro dimensiones.

La primera dimensión resalta el hecho de que la colonización agraria es un conjunto de acciones planificadas y no una acción espontánea o aislada. Dos son las propiedades a atender aquí. Por un lado, la extensión o complejidad del ordenamiento territorial implicado en esta planificación. Hubo un gradiente importante en este aspecto: por ejemplo, el fraccionamiento de la tierra puede estar asociado al trazado de vías de comunicación (como en el caso de las “colonias-ferrocarril”), a la fundación de una localidad (como en Colonia Suiza), o a la instalación de “servicios” (típicamente escuelas). Por otro lado, cabe analizar la relación principal-agente (Jensen & Meckling, 1976). Prácticamente durante todo el siglo XIX, fueron empresas contratadas por el Estado quienes desarrollaron proyectos de colonización, la mayoría desvirtuados en especulaciones inmobiliarias o fracasados. Solo tardíamente emerge el Estado como un actor directamente involucrado en la planificación o implementación de una colonia. En esta primera propiedad, la colonización comparte la noción establecida por las Leyes de Indias respecto de que los funcionarios en nombre del Rey creaban las colonias o en su defecto, un hidalgo munido de capitulaciones tenía la facultad y la obligación de hacer colonias en un territorio conferido.

La segunda dimensión de la colonización tiene que ver con las consecuencias sociológicas sobre el espacio. La colonización conlleva la creación de un sistema social y no meramente una distribución de tierras o un ordenamiento social. La colonización fue desde el comienzo

una política de poblamiento. Hay una producción social del espacio en el sentido triple que Lefebvre (Lefebvre, 2013 [1974]) le da a este concepto: relaciones sociales de producción, esquemas de representación espacial y espacios de representación social. La subdimensión "constitucional" del sistema social se refiere a la configuración "ex – novo" de las nuevas relaciones sociales derivadas del acceso a la tierra, generalmente como derecho de propiedad. De ahí los contratos firmados, las obligaciones recíprocas emergentes entre colonos y con el titular de la tierra.De la misma forma que en la Colonia, la colonización incluyó obligaciones, plazos y condiciones resolutorias para el colono. Dada las extensiones de las tierras entregadas a los colonos, cabe esperar que este sistema social nuevo esté conformado por una clase social de agricultores familiares donde una parte importante de la fuerza de trabajo proviene del ámbito doméstico (Fernández, 2002). Una segunda subdimensión refiere a los esquemas de representación o elementos de integración planificados e implementados para el nuevo sistema social. Por lo general, predominaron aquellos del tipo "solidaridad mecánica" (Durkheim, 1893[2000]), a los que Muras (1983:13) llama "*una conformación adecuada para desarrollar el vínculo comunitario de la colonia*". Según la doctrina relativa al poblamiento, el sistema social a crearse puede tener como unidad dada por un mismo origen étnico-geográfico-lingüístico; por un liderazgo interno (religioso, político); o finalmente, por el dominio tecnológico de una misma actividad productiva. Finalmente, las colonias han tenido mayor o menor variedad de espacios de representación, tanto internos como externos a la misma, los cuales también han sido diferentes según los elementos privilegiados de su integración social. Tal como veremos en la periodización, a nivel externo, podría decirse que recién con la creación de la Comisión Nacional de Fomento Rural en 1915, esta clase social encontró una primera representación. Puede resultar útil contraponer que este aspecto diferencia la colonización con otras políticas de acceso a la tierra por denuncia de tierras fiscales, la regalía como premio a los servicios militares o civiles prestados o la regularización de los títulos. Estas acciones públicas, si bien son de ordenamiento territorial (comparten la primera dimensión) no conforman una colonia, aún cuando tales acciones puedan afectar a varios individuos o residiendo en el mismo territorio.

La tercera dimensión de la colonización tiene que ver con el objetivo económico expresado por los planificadores (los "policymakers"). La colonia es un emprendimiento económico-productivo, por lo que la primera propiedad tiene que ver con el costo de la tierra que se asignará a la colonización. Durante el siglo XIX los proyectos emprendidos accedían a tierras fiscales en condiciones muy ventajosas. Pero desde la década de 1880, los proyectos deberían comprar la tierra a precios de mercado y esto hizo de la colonización una política onerosa dependiente de la especulación inmobiliaria, tal como la ocurrida entre 1904 y 1913 (Barrán & Nahúm, 1977). Una segunda propiedad en esta dimensión refiere a que la planificación de la colonización implica algún grado de proyección a mediano plazo de sus

resultados económicos como factor de éxito. Una tercera propiedad económica tiene que ver con los tipos, magnitudes, duración y reintegros de los subsidios transferidos al comienzo de cada colonización. Estos aspectos estaban contemplados expresamente en las Leyes de Indias y así pasaron a las políticas de colonización del siglo XIX. Pero, los detalles específicos de cada una de las cuatro propiedades terminan por conformar estructuras de incentivo radicalmente diferentes, en particular cuando el agente colonizador era un privado. Una tercera propiedadde esta dimensión económica tiene que ver, estrictamente, con un "plus de significado" otorgado por consideraciones de la economía política; aquí la heterogeneidad depende de las doctrinas sobre el estado que predominan en los gobiernos. Veremos que, en particular con el Batllismo, la política de colonización propone reformar en el territorio, innovando las técnicas productivas, diversificando los rubros agrícolas y creando un nuevo estrato social frente al "latifundio". Aquí poblar fue desarrollar rubros, tecnologías, mercados y procesamientos que antes no estaban contemplados en el territorio de la colonia.

Relacionada a lo anterior, aunque específica por su diagnóstico y consecuencias, la cuarta dimensión refiere a los propósitos civilizatorios declarados. Las autoridades estatales y las elites han recurrido a la colonización como una herramienta cuya consecuencia a mediano y largo plazo fuera cambiar los valores y comportamientos predominantes en la sociedad "tradicional". Sin embargo, el "actor social" o "mal social" a superar fueron distintos según los períodos. En varios países de la región y entre 1830 y 1880, la civilización vendría de colonos étnicamente definidos (alemanes, vascos, rusos, nor-italianos), o con una confesión religiosa no católica (valdenses, luteranos, judíos), o nacidos en una sociedad con mayor "avance cultural". En este sentido la colonización proponía un cambio de civilización por desplazamiento de la tradición hispano-castellana heredada de la Colonia. Pero, desde 1880 en Uruguay el objeto de la finalidad civilizatoria mutó hacia los quienes eran invitados a "transformarse" en colonos: se trataba de que la población desempleada y "trashumante" de la campaña se asentara en tierras y empezara una vida de trabajo y producción "útil".

Este marco conceptual tiene pretensiones empíricas, además de teóricas. Cada colonia es susceptible de ser categorizada conforme a las propiedades identificadas en las cuatro dimensiones anteriores, tal vez no en términos excluyentes. Este ejercicio analítico recién comienza y en lo que resta del trabajo nos ocuparemos de profundizar algunos aspectos que resultan de importancia: el papel del estado (de las relaciones con los privados) y el acceso a la tierra. Ambos aspectos serán contemplados como pilares distintos al reseñar y reconstruir una periodización sobre la que se ha presentado en este mismo libro más arriba. La compleja aplicación de las dimensiones y la clasificación de las colonias demandarán un trabajo específico a desarrollar más adelante en el proyecto.

10.3. Períodos

En un sentido explícito, la agenda de las políticas públicas no incorporaron la colonización sino a partir de la segunda mitad del siglo XIX, y no será hasta el Militarismo en que sean aprobadas un conjunto de leyes que delimitan la significación y funciones de este poblamiento. Estas leyes expresan tres cambios: al papel del estado (y su relación con los privados), a la economía fundacional dado el origen de las tierras y a las finalidades civilizatorias atribuidas a la colonización. Pero fundamentalmente, estas leyes marcan la diferencia entre "arreglar los campos" o "proteger las fronteras" y establecer un "sistema social".

10.3.1. El "desarreglo de los campos"

Hasta 1810, las disputas por tierras (y el ganado), no eran algo extraño en la región: a los procedimientos de la distribución "formal" de tierras durante la Colonia (por regalía a colonos o denuncia de tierras), habrá que añadir el acceso a la tierras en función de méritos militares reconocidos por la Corona y finalmente por lisa y llana ocupación de tierras deshabitadas. Las guerras de independencia, tal como se ha señalado antes, no hizo más que agravar este panorama. El "arreglo de los campos" fue, desde su origen, un problema de propiedad.

La Independencia fortaleció la relevancia de la ganadería extensiva y de su clase social (los terratenientes). Las rutas comerciales que conectaban las estancias, los saladeros, los depósitos de cueros y los puertos, se fueron consolidando tanto dentro de la Provincia (luego Estado) Oriental como con el Rio Grande do Sul y el litoral argentino. A la certeza de la propiedad, se agregó el problema de la "seguridad de los hacendados" frente a las incursiones de "asaltantes y matreros". Finalmente, la desmovilización de los ejércitos luego de la establecida la República, generó un tercer problema: tanto individuos como familias sin tierras, habituadas a una vida trashumante. Esto configureuna agenda compleja de reclamos para el "arreglo de los campos", que cada sublevación o guerra civil ahondaba.

10.3.2. El "liberalismo" y las primeras colonias

El final de la Guerra Grande dejó a la vista entre tantos otros problemas, el abandono de campos, ocupaciones y ventas ilegales, en particular, la extensión de la ocupación brasileña en la región de la frontera tal como lo muestra el primer Censo de la República (1852) al presentar la distribución de la población según nacionalidad y departamento de residencia. La colonización emergió en la agenda como una función civilizadora, o más estrictamente nacionalizadora.

En ese contexto el Presidente Juan Francisco Giró promulga en 1853 la primera Ley de Colonización. Al decir de Muras (1983, p. 20), en el marco de una doctrina liberal sobre el Estado que inspiraba a los distintos gobernantes, la norma incentivó la formación de empresas privadas (sociedades anónimas) que se aplicaron a la fundación de colonias agrarias sobre la base del fraccionamiento de tierras fiscales recibidas en condiciones muy ventajosas, incluso gratuitas. Entre las más destacadas estuvo la "Sociedad Agrícola del Rosario Oriental" integrada entre otros por Gabriel Pereira, Presidente de la República entre 1856 y 1860. De esta empresa, surgirán la Colonia Valdense y la Colonia Suiza.

En 1857, Gabriel Pereira, ya siendo Presidente, envió a las Cámaras un proyecto de Ley para destinar a colonias agrícolas unas 200 mil cuadras cuadradas de terrenos de propiedad pública ubicadas en los departamentos de frontera con el Brasil. El mensaje hacía alusión a "salvaguardar la soberanía nacional".

Hubo también acciones parlamentarias orientadas a la instalación de colonias. Entre ellas, dos proyectos presentados entre 1867 y 1869 por Carlos Reyles, senador por el Departamento de Durazno. Proponía crear poblamientos en tres o cinco lugares de la frontera, entre Rocha (San Miguel) hasta San Luis (Tacuarembó). En todos los casos preveía otorgar a cada familia una chacra de 25 cuadras cuadradas de superficie con la obligación de poblarla y cultivarla, proporcionando semillas herramientas y útiles para comenzar el trabajo. Según Reyles, era perentorio "*nacionalizar nuestra frontera y he creído siempre que el mejor modo sería formando pueblos en ella"* (Barrios Pintos A. , 2009, p. 384). La finalidad civilizatoria (nacionalista y castellana) se imponía sobre la económico productiva. Ninguno de estos proyectos se concretó finalmente: la crisis bancaria de 1869 primero y la Guerra de Aparicio (1870-1872) después agotaron el tesoro.

10.3.3. El militarismo y el Código Rural

Ahora bien, desde la abortada reforma de Artigas con el Reglamento de 1815 hasta la fundación de la Asociación Rural del Uruguay (ARU) en 1871, no predominó un proyecto claro sobre cómo resolverlo. Aun así, claramente, el "arreglo de los campos" predominó en la agenda por sobre "la nacionalización de la frontera".

Con la ARU irrumpió un actor que dio comienzo a una nueva etapa en la vida agraria del país (Maubrigades, 2000). Estaba conformada por grandes y medianos hacendados, con diferentes concepciones de producción y explotación de la tierra, pero unificados por la necesidad de regularizar la tenencia de sus tierras. Además, la amplitud y complejidad de los integrantes, les permitía abarcar y presionar en diferentes ámbitos, caudillos, doctores, militares, delegaciones diplomáticas, grandes comerciantes. En 1874 una comisión legislativa (privada) nombrada por la Junta Directiva presenta el anteproyecto de 742 artículos. Fue aprobado por la Asamblea General en 1875 prácticamente sin debate y entró

en vigencia en 1876, al tiempo que era derrocado el gobierno civil y remplazado por la dictadura militar del Cnel. Lorenzo Latorre (1876-1879). Será el período del militarismo (1876-1889) cuando la economía ocuparáel lugar central de la agenda, respaldando la implementación del proyecto modernizador de la ARU y del Código Rural. Esta norma regularizó la propiedad de la tierra, resolviendo varios litigios debidos a las ocupaciones sin título, las expropiaciones ilegales, el abandono. Para los terratenientes fue sinónimo de tranquilidad respecto a sus propiedades y de inicio del fin de muchos de los problemas vividos en la campaña por este grupo (por ejemplo vagabundos y robo de ganado). Confundido como derechos sociales y económicos, los dueños de las tierras lograron establecer mediante este Código, el derecho inviolable de la propiedad privada de la tierra.

El alambramiento de los campos resulta un hito de suma importancia para la historia uruguaya, referido a la tenencia de tierra, pero también para la población rural de ese entonces cuyas consecuencias sociales se expandieron a lo largo de la historia. Alambrar fue sinónimo de delimitar, regularizar la extensión de los campos y salvaguardarlos de intereses ajenos: gauchos y pobres del campo se veían impedidos de faenar y vagabundear por tierras privadas.

Como consecuencia de esta "solución" para el sector poseedor de las tierras, se dieron otras situaciones no tan favorables. Por un lado, se profundizó aún más la brecha entre los propios propietarios de la tierra, pues no todos contaban con dinero para alambrar, lo que significó para los más desvalidos perder sus tierras frente a esta incapacidad económica, siendo ganada por aquellos que estaban en una mejor situación económica. Lejos de distribuir y regularizar, el alambramiento trajo al campo la ley de la selva, el más fuerte sobrevive. Por otro lado, el alambramiento puso fin al a la *cría de ganado en campos de otros,* dado que el que no poseía tierras debía de pagar por ella si quería poner ganado, se puede identificar en ello el principio del arrendamiento. Previo al alambramiento, pequeños y medianos productores tenían rebaños de ovinos que permutaban trabajo por pastoreo, con el fin de esta forma alternativa de producción, estos productores se vieron en ruinas y con ello la pérdida total de sus tierras. (Maubrigades, 2000)

Una vez que el Código ha sido aplicado, cada dueño de tierra es libre de desarrollarla a su conveniencia, por lo que el desarrollo de las mismas cayó en la visión, conocimiento y experiencia que tuviera cada poseedor de tierra respecto a que actividades desarrollar en ella; algunos capitalizaron estas tierras para la producción pero también para subdividir la misma y desarrollar otras actividades, otros (sobre todo los terratenientes más criollos), "*no supieron o quisieron ver en el alambrado otra cosa que no fuera la consolidación de su propiedad y la demarcación de sus límites, con lo cual sólo alcanzaron esta primera etapa"* (Maubrigades, 2000, pág. 3)

10.3.4. La colonización disciplinadora

La contracara de la modernización rural fue el incremento de la población "excedentaria" ahora por expulsión de los "allegados y puesteros". Es en este contexto que la ARU, propone en el desarrollo de la agricultura, una posibilidad de aquietamiento de esta población, así como una alternativa para aquellos que no podían desarrollar la ganadería. Sin embargo, desarrollar agricultura, implicaba la necesidad de tierras fiscales, que por las razones mencionadas, el Estado no poseía, y los grandes hacendados no estaban con intereses de perderlas. Por otro lado, se planteaba la necesidad de desarrollarla en las inmediaciones de las ciudades para abastecimiento de un creciente número de habitantes urbanos.

Con Latorre hay un cambio en la dimensión civilizatoria de la colonización que podemos categorizar con el concepto de "disciplinamiento". En 1876 se aprueba una primera ley que autoriza al Estado a fundar colonias. Por ella se autorizaba a los Jefes Políticos de los Departamentos a distribuir tierras fiscales condicionadas a la residencia, exonerando de impuestos a sus beneficiarios como de obligaciones militares.

El destino de las tierras (además de la discrecionalidad de su reparto) resultan clave: la agricultura fue conceptuada como una oportunidad para asentar a gauchos y peones. Aquí hay un giro conceptual: no se trata de distribuir o redistribuir tierras, sino de radicar varios hogares en un territorio delimitado, estableciendo normas de auxilio recíproco, así como facilidades de comercialización. *Deben ser fundadas cerca de las vías de comunicación, y en buenas tierras de labor previamente reconocidas por agrónomos, debiendo efectuar la parcelación en base a las aguadas existentes (Morón, 1946 en.* (Maubrigades, 2000)

De todos modos, el fomento agrícola no tuvo los fines que se esperaba por dos razones principales; la primera es como se mencionó la práctica inexistencia de tierras fiscales, y la segunda la escasez de trabajadores conocedores de lo que implicaba la labor agrícola. La población objetivo para desarrollar la agricultura, provenía del sector ganadero, con otros ritmos y costumbres. El fracaso de tales leyes no logró contener el aumento en la formación de rancheríos linderos a las estancias, con desocupación y hambre, dejando como alternativa el ingreso al ejército o la permanencia como peones temporales. (Maubrigades, 2000, pág. 4)[45].

[45] Véase capítulo 7.

Esquema 1. Normas legales que regularon la colonización en el Militarismo

Ley de Colonización Agrícola del 5 de Setiembre de 1876.
Habilita a los jefes Políticos a establecer colonias agrícolas en las tierras fiscales, exonerando de impuestos y del servicio militar a quienes las soliciten.
Ley del 17 de Octubre de 1877
Las tierras públicas de pastoreo o de labranza, y los terrenos urbanos de propiedad fiscal, solo podrán ser enajenados por su valor corriente al precio de tasación en la época de la venta.
Ley del 28 de Enero de 1879
Entra en vigencia el nuevo Código Rural.
Ley del 23 de Noviembre de 1880
Autoriza el Poder Ejecutivo a fomentar la agricultura, sea formando, promoviendo o ayudando empresas de Colonización, sea favoreciendo la iniciativa individual, dentro de los términos de esta Ley, debiendo en los últimos casos ser reembolsables al Poder Ejecutivo, las sumas que anticipa. Las colonias... deberán establecerse en las proximidades de las vías fluviales o férreas de los pueblos o de los caminos nacionales de mayor tránsito; en buenas tierras de labor....podrán fundarse en los terrenos que pueda adquirir el P.E....; en terrenos que se consideren fiscales...Consagra el derecho de expropiación por causa de utilidad pública.
Decreto del 28 de Noviembre de 1882
Establece que las tierras fiscales ocupadas por arrendatarios pueden destinarse a la formación de colonias agrícolas y las que resulten inadecuadas se subasten, aplicando el importe a la compra de otras áreas aptas para la labranza. (Bernhard, 1969 en (Maubrigades, 2000)
Ley del 29 de Julio de 1887
el P.E. destinará $1500000 al fomento y desenvolvimiento de la Colonización de la República, y del remanente que resulte del Empréstito dispondrá libremente el P.E.
Ley del 4 de Octubre de 1889
Queda autorizado el P.E. para conceder exención de los impuestos indicados a continuación, a las empresas colonizadoras y a los propietarios que después de la promulgación de la presente ley, destinen a la colonización tierras de pastoreo, situadas fuera de los Departamentos de Montevideo y Canelones. (Maubrigades, 2000)

10.3.5. La colonización como crítica al latifundio y a la ganadería (1890-1910)

A partir de la crisis de 1890, el sistema productivo de aquel entonces basado en la mono producción en grandes extensiones de tierras, comienza a ser sujeto de críticas y quejas, adjudicándoles la responsabilidad por la situación económica del país, la despoblación del suelo nacional, y el descuido de fronteras y de seguridad nacional (Barrán & Nahúm, 1967). Críticas que provenían según (Maubrigades, 2000) del sector político residente en Montevideo, urbanos y profesionales en el arte del gobierno pero que distaban de tener los suficientes conocimientos en lo referido a los problemas del campo, y que también cabe destacar que a pesar de la crítica, eran sectores que recibían el apoyo necesario para mantenerse en el gobierno de esta clase de terratenientes, por lo que los reclamos no cobraban real relevancia.

> *"Los dueños de grandes áreas no tienen mayor interés en el aprovechamiento de todo su campo, puesto que consiguen pingues beneficios, cualquiera sea la salida*

> *de sus productos en el mercado...La razón de esta intolerancia tan perjudicial estriba en el defectuoso fraccionamiento del suelo. Regularizando la distribución... se obtendrá, luego, la implantación del perfeccionado sistema europeo en esta clase de industria, puesto que en virtud del mismo adelanto tendrán que aprovecharse todas las calidades y fuerzas productivas de la tierra..." (Figari, 1885, pág. 15)*

Para cambiar esta situación, y poder repartir la tierra así como el fomento de la agricultura, entró al tapete el concepto de enfiteusis[46] como la forma más justa de usufructuar un bien que era de toda la población. *Si el valor de la tierra aumentaba gracias al esfuerzo de los habitantes así como del Estado en mejorar la sociedad no parecía justo que solo unos pocos obtuvieran ventajas* (Maubrigades, 2000, pág. 7).Esto implicaba ceder el usufructo de la tierra logrando beneficios para quien la cultiva y para la sociedad, en forma intensiva y diversificada.

Con esta delimitación, plantear la reestructuración la tenencia de la tierra para repartirla entre más pobladores era un tema de enfrentamiento con los terratenientes, sector económico de suma importancia en la economía del país.

> *"Si el hombre puede crear individualmente un valor industrial, no puede darle a la tierra que posee o cultiva todo el valor que adquiere en el estado social, porque este valor, y por consiguiente la renta, es el resultado de las condiciones, del capital y de la labor de la colectividad en que se produce... el Estado, representante de la sociedad...es el que tiene la potestad y los medios legales para que se establezca en justicia lo que en ese valor corresponde, proporcionalmente, al capital y al trabajo del individuo y de la comunidad, dándole a cada uno lo que es suyo." (Lamas, 1883)*[47]

> *"(Los ocupantes de la tierra fiscal) ... que ningún sacrificio han hecho para conquistar la tierra que detentan -ni para mejorarla- ni siquiera regar su cultivo con el sudor de su frente, pues la conservan en el mismo estado en el que estaba cuando la usurparon o heredaron de sus mayores... la mantendrán en el mismo estado , mientras una política sabia y previsora no cambie este deplorable estado de cosas que sustrae la mitad del territorio nacional a la producción y a la renta." (Floro Acosta, 1894)*[48]

---

46 Mediante este acuerdo, el propietario de un bien (normalmente un terreno o finca) cede su uso a otro, denominado enfiteuta. Este explotará económicamente la propiedad, quedándose con las rentas generadas.

47 Citado en Maubrigades (2000), p. 7.

48 Citado en Maubrigades (2000), p. 8.

El fin último de estos políticos era fomentar la agricultura y la formación de las colonias agrícolas. Para ello buscaron fortalecer la colonización del país a través de exoneraciones de impuestos a colonos y propietarios de tierras que cedieran sus tierras a dicho fin, impulsar empresas colonizadoras etc. Sin embargo este impulso reformista poco tuvo de empírico, pues los dueño de las tierras se mantuvieron ajenos a estas críticas, como se mencionó anteriormente, solventaban parte de esta clase política por lo que estas ideas y reclamos si bien se escuchaban, no tomaban la fuerza necesaria. En el entorno del campo, también ejercían sus influencias como caudillos que lograban mantener pacifica la campaña.

Esquema 2. Normas legales que regularon la colonización en el Civilismo

Ley del 19 de Diciembre de 1890
Desde la promulgación de la presente ley, créase un Registro de Contratos de locación de bienes raíces, enfiteusis y capellanías.
Ley del 10 de Diciembre de 1894
Crease una Escuela de Agricultura y Granja Experimental bajo la dependencia del Ministerio de Fomento, en la propiedad que el Estado posee en la Estación Toledo
Ley del 16 de Diciembre de 1905
Declárase de utilidad pública la expropiación de campos de pastoreo destinados al ensanche del ejido de la ciudad de Paysandú, y la formación de Colonias agropecuarias en el mismo Departamento...El P.E...otorgará facilidades para la constitución de hipotecas... Ningún agricultor podrá comprar más de una chacra y trabajará personalmente, y se obligará a plantar 100 árboles por año y conservarlos. (Maubrigades, 2000)

La tenencia de la tierra en esta época, no cobro gran relevancia, pues la propiedad privada continuaba siendo un factor clave a respetar. Sin embargo se destaca de ajunos hacendados progresistas la intención de no solo el mestizaje del ganado, sino también de las actividades agropecuarias, combinado en ocasiones ganadería y agricultura aumentando la mano de obra y mejorando la producción. (Barrán & Nahum, 1983) afirman: "*El ideal era la granja a la 'Colonia Suiza', donde la ganadería se ligaba con la agricultura forrajera, la lechería, la cremería, la quesería, la avicultura y la horticultura."*

10.3.6. El Batllismo y la colonización

Con la asunción de José Batlle en 1911 por segunda vez a la Presidencia, comienza a desplegarse un programa de reformas sociales sin parangón en el país, que tuvo un claro enemigo en la "civilización ganadera" al decir de Barrán y Nahúm. No en vano, hubo varios instrumentos de política pública encaminados a transformar tanto la estructura de la propiedad como la matriz productiva rural, aunque tal vez en forma más tímida.

> *"Por tanto creemos que mientras no se quiebre la preponderancia económica de los terratenientes, nuestra campaña continuará inculta, despoblada, misérrima - a pesar de sus ganados - y montaraz....La ganadería constituye la fortuna de*

> *algunos centenares de familias. La pequeña agricultura dará vida, trabajo, autonomía y paz a millones de hombres laboriosos, conscientes y libres (Maubrigades, 2000, pág. 10)*

Se destacan en materias de leyes mejoras en productividad y eficiencia como la Ley del 13 de Noviembre de 1911 que premiaba a las estancias productoras de forraje, o la del 4 de Julio de 1913 que elevaba los derechos de aduana a mantecas y cremas favoreciendo así la producción nacional. Como se verá, las leyes no alcanzaban la propiedad privada, sino que apuntaban a estimular a cambiar la producción tradicional.

En cuanto a la colonización, en 1913 se inicia la colonización directa del Estado, el cual adquiere o expropia tierras para venderlas con base al crédito hipotecario a los colonos. El P.E dispuso de la suma de $ 500.000 para adquirir tierras, que se fraccionarían en chacras y se revenderían a los interesados a través del Banco Hipotecario. Otro proyecto autorizaba al Estado para expropiar en las cercanías de los pueblos hasta 5.000 hectáreas con destino a la colonización agropecuaria, corriendo el costo de la expropiación a cargo de una asociación de agricultores o de una empresa particular. El tercer proyecto permitía a compañías particulares expropiar un mínimo de 15.000 hectáreas para impulsar la colonización agropecuaria.

Se atiende mejor la necesidad de introducir colonias agrarias, pero a diferencia del pensamiento de la ARU, esta política no estaba dirigida a la población rural excedente sino a crear oportunidades en la agricultura para la creciente masa de inmigrantes.

Dentro del propio Batllismo, según los historiadores, existía un sector más radical que quería de vuelta las tierras al Estado para distribuirlas como corresponde y por otro lado un sector que continúa manteniendo contacto con los terratenientes buscando conservar el dialogo y las formas. Pese a estas diferencias, ambas alas dentro del Batllismo compartía la crítica que se hacía desde el parlamento a los dueños de las tierras que, incrementaban el precio de sus tierras solo confiando en las buenas pasturas, sin un trabajo o mejora técnica alguna. Desde lo impositivo se propuso diferenciar esta situación, pagando en impuestos el valor de las tierras si estaban trabajadas intensivamente. Las ideas Henry George, el "georgismo", pesaban en esta decisión, la valorización de la propiedad territorial era producto del esfuerzo de toda la sociedad y no del propietario; por lo tanto el Estado debía instrumentar un impuesto progresivo que distribuyera ese valor acumulado entre toda la sociedad. (Rivero Scirgalea, 2018)

> *"La propiedad, en realidad, no debe ser de nadie, o más bien dicho, debe ser de todos; y la entidad que representa a todos es la sociedad ...es propietario de nuestros campos un número limitado de personas y nuestros paisanos tienen que trabajar para ellas por una cantidad mensual ínfima, en tanto que ellas realizan*

grandes fortunas...El impuesto progresivo sobre la tierra, es decir un impuesto que va siendo cada vez mayor, a medida que el valor de la tierra va aumentando, hace que el interés de tener grandes propiedades disminuya si no se las emplea en forma que produzcan utilidades extraordinarias." (Cuadernos de marcha, 1969)[49]

Esquema 3. Normas legales que regularon la colonización en el Primer Batllismo

Ley del 30 de Setiembre de 1911
Autorízase al P.E. para crear en los parajes de los departamentos de campaña que juzgue más apropiados, seis Estaciones Agronómicas, con sus correspondientes Granjas Modelos. El P.E. podrá expropiar hasta 1000 hectáreas con destino a cada estación.
Ley de Octubre de 1911
Créase la Comisión de Defensa Agrícola, formada por propietarios y técnicos cuyo número fijará el P.E.
Ley Nº 4.301 Decreto del 22 de Enero de 1913
Da principio la colonización encarada como función del Estado. Se autoriza la emisión de un Empréstito de $500000 para la compra y fraccionamiento de tierras con destino a colonización agropecuaria que serán vendidas en plazos hasta de 30 años. Se faculta la P.E. a proceder a la expropiación de tierras, a cuyo efecto se declaran de utilidad pública; se exime por 10 años a las chacras del pago de Contribución Inmobiliaria, y se establece que estarán libres de ejecuciones y embargos las deudas contraídas por los colonos antes, y durante los 5 primeros años de posesión.
Ley Nº 4.301 Decreto del 9 de Agosto de 1913
Designa una Comisión Asesora, con el cometido de pronunciarse respecto a la mejor aplicación de la ley del 22/I/1913
Decreto del 19 de Diciembre de 1914
Establece las condiciones que deben reunir las tierras que se adquieran para colonización; su localización en zonas de fácil acceso, y la existencia de aguadas permanentes para irrigación suficiente.(Bernhard, 1969)
Ley 7.377 de 1921.
Autoriza al Banco Hipotecario del Uruguay a otorgar préstamos para la compra de tierras con un financiamiento del 85% del valor del predio. Se disponen condiciones como la exigencia de residencia permanente, trabajo directo en el predio y una extensión menor a 73 hás.
Ley 7.615 de 1923
Creación de la Sección de Fomento Rural y Colonización dentro del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)
Ley 8.829 de 1932
Se amplía la cantidad de hectáreas pasibles de ser adquirida por colonos (entre 75 y 300) a cuyo fin se otorgaban prestamos en los cuales disminuye el aporte del Banco y se exige un mínimo del 50% de la superficie a ser adquirida con suelos aptos para la labranza.
Ley 9053 de 1933.
Se aprueba la concesión de préstamos hasta de 20% del valor del predio para compra de ganado y mejoras del mismo.
Ley 10051 de 1944.
Permite el fraccionamiento en lotes mayores y menores a los límites fijados anteriormente (75-300 hás).
Ley 10694 de 1945.
Aumenta el capital de la Sección Fomento Rural del BHU, se autoriza a tomar campos en arrendamiento para sub arrendarlos y se amplían los fondos del "Crédito Agrícola de Habilitación" destinado a los colonos que se inician y la instalación de cooperación de producción.

Sin embargo, los planteos que Batlle logró trasmitir a sus representantes tuvo poca repercusión, no contó con la fuerza política ni el dinero suficiente.

[49] Citado en Maubrigades (2000), p. 12.

Lamentablemente este planteo reformista que el Batllismo intentó transmitir al agro hizo muy poco eco entre sus representantes. Su ímpetu anti latifundista en pro de un desarrollismo para todos, si bien buscó e impregnó de la idea una justicia social e igualdad, no consiguió modificar la estructura productiva del sector primario de nuestra economía. La estructura de la propiedad de la tierra, el latifundio característico de nuestra ganadería extensiva no se logró extinguir.

10.4. Actores para política pública

Si la colonización no se incluye en la agenda hasta 1851, no será sino 50 años después que el estado genera la primera dependencia u organismo cuya función principal sea la planificación de estos poblamientos. Dicho de otra forma, durante este período la relación entre el principal (el estado) que formulaba y financiaba la política y el agente que diseñaba e implementaba resultó extremadamente en lo que concierne en relación al monitoreo y a la evaluación. Incluso podría decirse que observando la reiteración de las conexiones que concluyeron en meras actividades especulativas de privados, el Estado careció de falta de "memoria" sobre los "malos proyectos". Al decir de Muras, esta también fue una vía para la concentración de la propiedad en la clase terrateniente.

La institucionalidad pública habrá de tener varios actores y mutaciones antes de alcanzarse la forma actual, del Instituto Nacional de Colonización. Pero no solo la institucionalidad fue lenta y errática, sino que también lo fueron las capacidades técnicas requeridas para las diferentes tareas involucradas en la planificación (Martínez C. , 2019). Para comenzar, hacia finales de siglo ya existía una Dirección de Obras Públicas, primero alojada en el Ministerio de Hacienda y luego trasladada al Ministerio de Fomento. Entre sus competencias estaba evaluar desde el punto de vista jurídico y arquitectónico, los proyectos fundacionales (Alvarez Lenzi, 1973). Sin embargo, los planos de mensura en lo que hace a la identificación y la delimitación del terreno eran aportados privadamente. El Estado carecía de un catastro fiable de tierras públicas y tampoco contaba con un servicio de agrimensores independientes que pudieran cotejar lo expuesto por los particulares en sus proyectos. Esta falta de información fue aprovechada también por los privados.

10.4.1. El primer agente

El primer antecedente de construcción institucional para modificar el esquema de relación entre el Estado y los fundadores de las colonias se encuentra en la creación de una Comisión Asesora de Colonización en 1905[50].

[50] No contemplamos dentro de esta institucionalidad, aquella parte relativa a la creación de Escuelas-Granjas, a la fundación de la Escuela de Agronomía o de Veterinaria, a las Estaciones Experimentales o al Semillero Nacional.

Dependía del Poder Ejecutivo aunque su carácter era deliberativo. Fue fundamentalmente un ámbito político donde se buscaba potenciar la formulación de alternativas de acción para el desarrollo de una colonización agraria en épocas en que la finalidad productiva, en particular el latifundio, la especulación con el precio de la tierra y la monoproducción emergían como problemas cada vez más consensuados entre los cuadros del gobierno y la intelectualidad montevideana. Según (Juncal, 2021), entre 1919 y 1939 (período de entreguerras), esta Comisión intentó intensificar el debate sobre las estructuras agrarias y buscó plantear la necesidad de establecer algún impuesto para así obtener recursos para la colonización agraria.

10.4.2. La representación gremial

El Batllismo, una vez desplegado su programa de reformas sociales, enfrentó a la ARU como principal actor social. Las propuestas de cambios constitucionales publicadas por Batlle en 1913 contribuyó a la creación de un segundo actor corporativo, la Federación Rural, ya no conformado por individuos impulsados por un programa modernizador, sino por asociaciones locales de estancieros que perseguían la defensa de intereses ligados a la producción agropecuaria.

La ausencia de un espacio de representación de la agricultura familiar fue diagnosticada como una dimensión adicional del problema estructural de los campos y el Batllismo se propuso subsanarlo auspiciando la creación de una agrupación gremial de las diversas sociedades de fomento rural existentes en varias localidades, principalmente en el sur del país. El Congreso de Minas de estas entidades de base creó la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)en agosto de 1915. Sucesivas leyes establecieron subsidios, expropiaciones y concesiones a la CNFR a los efectos de fortalecerlo así como también incrementar el control político. Fue por tanto un instrumento de las reformas batllistas en el sector agropecuario, en oposición a la tradicional lógica extensiva y latifundista. Aquellas comisiones o Sociedades de Fomento Rural, venían surgiendo en el país desde 1910, en el entorno de las estaciones de ferrocarril, con el objetivo de mejorar el nivel de la producción agrícola y los servicios de las zonas rurales (escuelas, caminos, salud, comunicaciones, etc.).

Las SFR representaron el antecedente directo de organización social de las colonias.

> *"Las comunidades colonas comenzaron a estructurarse en torno a estas organizaciones, que proveían de bienes y servicios a las familias radicadas en los círculos más cercanos a las sedes de las SFR, a donde volcaban sus producciones para la comercialización, adquirían insumos, desarrollaban sus actividades*

Estos emprendimientos fueron parte de una política de desarrollo científico más que de colonización. Véase en este sentido Bonfanti (2012).

sociales y políticas, accedían a beneficios públicos, entre otros. El debilitamiento de la política colonizadora, en el marco de un proceso mayor como la desarticulación de las reformas del segundo batllismo, cataliza el repliegue de la producción agropecuaria familiar y en consecuencia, del Sistema de Fomento Rural." (Martí & Núñez, 2021, p. 13).

10.4.3. La Sección Fomento Rural del Banco Hipotecario

El Banco Hipotecario fue creado como banco de propiedad mixta en 1892 con la Sección de Créditos Hipotecarios del quebrado Banco Nacional; el más importante banco privado de la época y financiador de una importante cartera de proyectos inmobiliarios (Jacob R. , 1996). Ya en la segunda Presidencia de Batlle, en 1912, el Banco fue estatizado al igual que había pasado antes con el Banco de la República, entre otras razones porque desde su creación no se había integrado capital privado a su paquete accionario.

El Batllismo impulsa y aprueba en el Parlamento, presidido por Gabriel Terra, el proyecto enviado por el Consejo Nacional de Administración liderado por José María Sosa[51]por la que crea un empréstito de entidad significativa y se lo destina a la colonización (Ley 7615 de 1923). Si bien la creación de deuda pública para financiar la política no era nueva (se empleaba desde 1880), si resultaba novedoso que para su administración se crease una dependencia especializada: la Sección de Fomento Rural y Colonización dentro del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

Este organismo centralizará todas las actividades de crédito para la colonización agraria y permitiendo así potenciar la colonización de "tierras públicas". El BHU en ese entonces ya se había posicionado como principal institución respecto al crédito hipotecario. (Juncal, 2021, pág. 142).

La institución, dada la constelación de apoyos que tuvo en su creación, no estuvo dentro de las políticas desmontadas por la división del bloque batllista ni durante el gobierno de Gabriel Terra (1931-1938). Sin embargo, su eficacia fue contestada a raíz de la "Gran Depresión" y de la crisis social subsiguiente. Al finalizar los años treinta, existía un consenso extendido entre los reformistas sobre el agotamiento de una política colonizadora organizada a través del BHU y con un principio fundamentalmente crediticio. El regreso del Batllismo al poder con la Presidencia de Juan José de Amézaga en 1943, reabrió debates respecto a la colonización agraria (desocupación rural, rancheríos, etc.) (Juncal, 2021).

---

[51] Ambos eran aún en ese momento, junto con Baltasar Brum, los principales exponentes del partido batllista.

10.4.4. El camino de la creación del Instituto de Colonización

El Primer Congreso de Colonización, auspiciado por la CNFR en 1945, según describe (Cal, Diaz, Morales, & Piriz, 2008)es donde se sientan las bases para redefinir la colonización en el país. Este congreso impulsado por la CNFR, que se realizó en el Teatro Florencio Sánchez de Paysandú. Este Congreso es uno de los principales antecedentes de creación del Instituto Nacional de Colonización, en donde se presentan varias propuestas de proyectos de creación de una institución especializada en la colonización. Muchos artículos de estos proyectos de ley fueron recogidos por la Ley Nº 11.029.

El citado congreso contó con la participación de delegados de instituciones oficiales (Banco Hipotecario del Uruguay, Banco República Oriental del Uruguay, Facultades, Administración Nacional de Cemento Alcoholes y Portland, MGAP, Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal; Instituto Nacional de Investigaciones Geográficas, Intendencias, senadores, diputados, etc.); representantes de instituciones tales como Federación Rural, Organizaciones de Maestros, Asociación de Ingenieros Agrónomos, Federaciones de gremiales agropecuarias, Asociaciones de Estudiantes, Sindicatos rurales, Sindicatos cristianos, Federaciones de Sindicatos, Cámaras mercantiles, Cooperativas, Centros de estudios e investigaciones, Centros comerciales e industriales, etc.; representantes de las Sociedades de Fomento Rural de todos los puntos de país.

10.5. Conclusiones

A la altura actual del proceso de investigación del proyecto "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad en Uruguay", resultaría temprano presentar conclusiones concluyentes sobre este tipo de poblamientos sobre el cual, además, se encuentran relativamente pocos (aunque relevantes) estudios monográficos. Sin perjuicio de esta primera cautela, destacaremos aquí algunos hallazgos de relevancia que aportan a la reflexión del objetivo general del proyecto en cuestión.

El objetivo del proyecto en curso es contribuir a un análisis interdisciplinario de la conformación y cambio de las estructuras territoriales del bienestar en el país entre la década de 1960 y el comienzo del siglo XXI, observando los efectos intercensales sobre la pobreza y la migración. En este sentido, la identificación del tipo particular de poblamiento, de espacialización social que representan las colonias agrarias, parte de la base hipotética que en los territorios donde se asentaron debería observarse comportamientos distintivos tanto en la conformación de las "estructuras de bienestar" como en las tendencias de la migración y la pobreza.

Es necesario por lo tanto, recuperar aquí sintéticamente, en qué medida este tipo de poblamiento podría diferenciarse de los demás predominantes en el territorio productivo. Lo primero que hemos destacado en la construcción del concepto fue su carácter de poblamiento *planificado.* Como interpretación general en la producción social del espacio, este tipo no diferencia lo urbano de lo rural, y articula la finalidad económico-productiva con la finalidad social de establecer "familias". Esto diferencia a la colonización agraria de las formas adquisición de propiedad, típicos actos privados, tradicionales en el medio rural, pero también de otros tipos de poblamiento "urbanos" predominantes desde mediados del siglo XIX.

Una de las hipótesis que orientaron el análisis sostiene que estos poblamientos estuvieron explícitamente dirigidos a crear una estructura de relaciones sociales nueva, un *sistema social* original, en base al modo en que se adquirió el dominio sobre la tierra por parte de los pobladores. Los distintos proyectos contemplaron bases étnicas, religiosas, lingüísticas u ocupacionales sobre las que asentar un vínculo comunitario, "solidaridad mecánica" (Durkheim, 1893[2000]).

En tercer lugar, mostramos que a diferencia también de los poblamientos "liberales", la colonización agraria fue explícitamente un instrumento de política pública, primero (y por corto tiempo) para la "nacionalización de la frontera", luego para la diversificación productiva y finalmente para la reforma social. Las autoridades estatales y las elites han recurrido reiteradamente a la colonización como una herramienta que a mediano y largo plazo permitiese cambiar los valores y comportamientos predominantes en la sociedad "tradicional". Sin embargo, el "actor social" o "mal social" a superar fueron distintos según los períodos mencionados en el capítulo.

Encontramos y tipificamos distintas variedades de colonización agraria, con base a los objetivos declarados y a la naturaleza del actor fundador, en particular siguiendo la distinción entre actores privados (predominantes en el siglo XIX) y actores públicos (predominantes desde el Batllismo). La fundación de poblamientos es una fuente de heterogeneidad estructural en Uruguay y las colonias conforman un gran peso a dicha hipótesis.

En todos los países de América Latina donde el Estado acudió a una política de colonización agrícola (en particular extranjera) se destacan fracasos. No fue la excepción en el caso de Uruguay. Sin embargo, y sin perjuicio de la diversidad de estructuras sociales creadas, hallamos una proporción importante de proyectos que perduraron en el tiempo y que se mantienen hasta la actualidad.

Una de las razones que hallamos referenciada en la bibliografía especializada que podría explicar el éxito o el fracaso tiene relación con los costos y los títulos: el título de propiedad, el costo de la tierra, los costos de la inversión inicial (en casas, edificaciones auxiliares,

semillas, herramientas), y las financiaciones a corto y mediano plazo. Durante el siglo XIX los proyectos de colonización accedían a tierras fiscales en condiciones muy ventajosas, pero desde la década de 1880, se debían comprar la tierra a precios de mercado y esto hizo de la colonización una política onerosa dependiente de la especulación inmobiliaria.

Es por tanto que la colonización agraria refleja de manera medular la idea de que el territorio Uruguayo, y por herencia colonial heredada por el estado independiente, ha sido socialmente construido con centro en la intervención del Estado (o de su "presencia en hueco"). Durante el período analizado se podría referir a que la relación entre el principal (el estado) que formulaba y financiaba la política y el agente que diseñaba e implementaba resultó extremadamente en lo que concierne en relación al monitoreo y a la evaluación, el estado contaba con un papel clave en las relaciones con los privados y en el acceso a la tierra.

Este capítulo deja abierta la reflexión sobre los ensayos y políticas públicas emprendidas para implantar "colonias agrarias" como estructuras socioeconómicas divergentes frente a la base latifundista heredada de la distribución de tierras hecha durante la colonia, las ocupaciones posteriores y la consolidación alcanzada con el Código Rural hasta la creación del Instituto Nacional de Colonización, en instancias posteriores la reflexión abarcará los años venideros hasta el 2011.

Bibliografía

Acevedo, F. (2009). *La producción del patrimonio cultural, las máscaras de la identidad colectiva : una aproximación socio-antropólogica al rico patrimonio de los corralenses.* Montevideo: Erga Omnes.

Adinolfi, L., & Erchini, C. (2015). El Ferrocarril Uruguayo del Este. En B. d. Estado, *Almanaque 2015 del Banco de Seguros del Estado.* Montevideo: Banco de Seguros del Estado.

Aguiar, S., Borras, V., & Cruz, P. (2019). *Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050.* Montevideo: OPP.

Altmann, L. (2016). Pequeñas localidades en Uruguay. Evolución de datos censales 1985-2011 y aproximación al protagonismo en el Sistema Urbano Nacional. *XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional. Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo.* Salto: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.

Alvarez Lenzi, R. (1973). *Fundación de centros poblados en el Uruguay.* Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Araújo, O. (1900). *HIstoria de la Educación Primaria.* Montevideo.

Araújo, O. (1912). *Diccionario Geográfico del Uruguay. Segunda Edición.* Montevideo: Tipo litografía Moderna.

Araya, F., Bertino, M., Diaz, G., & Torrelli, M. (2013). *Evolución histórica de la Administración de Ferrocarriles del Estado: factores determinantes de su desempeño.* Monevideo: IV Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Recuperado el 22 de 7 de 2021, de http://www.fcea.edu.uy/Jornadas_Academicas/2013/file/MESAS/Politicas%20y%20regulaciones%20durante%20la%20ISI%20uruguaya/Evolucion%20historica%20de%20la%20Administracion%20General%20de%20Ferrocarriles%20del%20Estado%20(AFE)_Araya%20et%20al_.pdf

Azara, F. (1847[1953]). *Descripción e historia del Paraguay y del Rio de la Plata.* Buenos Aires, AR: Editorial Bajel. Obtenido de

http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/descripcion-e-historia-del-paraguay-y-del-rio-de-la-plata--0/

Azzini, J. E. (1970). *La reforma cambiaria: ¿monstruo o mártir?* Montevideo.

Baracchini, H. (s-d). *Historia de las comunicaciones en el Uruguay.* Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Baracchini, H., & Altezor, C. (2015). *Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay del siglo XX.* Montevideo: Gráfica Natural Impresiones.

Barrán, J. P. (1990). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay: la cultura "barbara"* (Vol. I). Montevideo, Uruguay: EBO.

Barrán, J. P., & Nahúm, B. (1972). *Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904. Historia rural del Uruguay Moderno Tomo IV.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Barrán, J. P., & Nahúm, B. (1977). *Historia Rural del Uruguay Moderno. Volumen 6: la civilización ganadera bajo Batlle (1905-1914).* Montevideo: Editorial Banda Oriental.

Barrán, J. P., & Nahum, B. (1983). Batlle, los estancieros y el imperio británico, Tomo IV, Las primeras reformas 1911-1913. En J. P. Barrán, & B. Nahum, *Batlle, los estancieros y el imperio británico, Tomo IV, Las primeras reformas 1911-1913* (pág. 87). Montevideo, Uruguay: Edición Banda Oriental.

Barrán, J. P., & Nahum, B. (1994). *Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904.* Montevideo: EBO.

Barrán, J., & Nahúm, B. (1967). *Historia rural del Uruguay moderno Tomo II.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

Barreto, I. (2009). Mestizas, tierras y matrimonio: los mecanismos de ascenso social de la poblacíon rural de la Banda Oriental del siglo XVIII. *X Jornadas Argentinas de Estudios de Población.* . San Fernando del Valle de Catamarca: Asociación de Estudios de Población de Argentina.(AEPA).

Barreto, I. (2011). *Estudio biodemográfico de la población de Villa de Soriano.* Montevideo: CSIC, Universida de la República.

Barreto, I., Albín, E., & Barboza, M. J. (2014). *Amores de frontera. Relaciones inter étnicas en la zona de Cerro Largo 1795-1811.* Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/275584690

Barrios Pintos, A. (2000). *Historia de los pueblos orientales. Tomo II. De Espinillo (hoy Dolores) a la Villa de la Unión.* Montevideo. : Ediciones de la Banda Oriental y Ediciones de la Cru.

Barrios Pintos, A. (2000[1972]). *HIstoria de los pueblos orientales. Tomo I.* Montevideo: LIbros de la Academia.

Barrios Pintos, A. (2008). *Historia de los pueblos orientales.* Montevideo: EBO.

Barrios Pintos, A. (2009). *Historia de los pueblos orientales. Tomo III: de la Guerra Grande a 1900.* Montevideo: Tradinco.

Barrios, G., Gabbiani, B., Behares, L., Elizaincín, A., & Mazzolini, S. (1993). Planificación y políticas lingüisticas en Uruguay. *Iztapalapa, 29*, 177-190. doi:http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/viewissue.php?id=94

Beck, U. (2004). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Barcelona: Paidós.

Behares, L. (2007). Portugués del Uruguay y Educación Fronteriza. En C. Brovetto, & N. G. Brian, *Portugués del Uruguay y Educación Bilingüe.* Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública / Consejo de Educación Inicial y Primaria.

Bereta Curi, A. (. (2012). *Agricultura y modernización 1840 -1930.* Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República.

Beretta, A., Jacob, R., Rodríguez Villamil, S., & Sapriza, G. (1978). *La industrializaión del Uruguay 1870-1925.* Montevideo : Fundación de Cultura Universitaria.

Bertino, M., Bertoni, R., Tejam, H., & Yaffé, J. (2005). *Historia Económica del Uruguay. Tomo III: La economía del batllismo y de los años veinte.* Montevideo: Fin de Siglo.

Bértola, L. (1991). *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961.* Montevideo: CIEDUR/FCCSS.

Bertola, L. (2000). *Ensayos de historia económica.* Montevideo: Trilce.

Bertolotti, V., & Coll, M. (2014). *Retrato lingüístico del Uruguay. Un enfoque histórico sobre la lenguas en la región.* Montevideo: Comisión Sectorial de Educación Permanente, Universidad de la República.

Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales. La longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations, 13e anné*(4), 725-753.

Caetano, G. (2011). *La República Batllista.* Montevideo: EBO.

Caetano, G. (2021). *El liberalismo consevador.* Montevideo: EBO.

Cal, A., Diaz, A., Morales, S., & Piriz, S. (2008). *Colonos en el Uruguay: participación y ciudadanía.* Montevideo: Instituto Nacional de Colonización.

Cardoso, F. H., & Faleto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina.* México, D.F.: Editorial Siglo XXI.

Carvalho, A. M. (2003). Variation and diffusion of Uruguayan Portuguese in a bilingual border town. *Comunidades e individuos bilingües. Actas do I Simposio Internacional sobre o Bilingüismo* (págs. 642–651). Vigo: Universidade. Obtenido de http://ssl.webs.uvigo.es/actas1997/05/Carvalho.pdf

Castro, J. J. (1893). *Treatise on the South American Railways and Great International Lines.* Montevideo, UY: Ministerio de Fomento, Presidencia de la República.

Cesar, G. (1978). *Contrabando no sul do Brasil.* Porto Alegre: São Lourenço de Brindes.

Chiarino, J. V., & Saralegui, M. (1944). *Detrás de la ciudad. Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos.* Montevideo: Impresora Uruguaya SA.

CLAEH / CINAM . (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural.* Montevideo: Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) / Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.

Cocchi, M. A., Klaczko, J., & Rial, J. (1977). *El proceso de poblamiento de Uruguay en los siglos XVIII y XIX. Documento de Trabajo nº20.* Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).

Crawford, M. (1999). The New Company Town. *Perspecta, 30*, 48-57.

Cuadernos de marcha. (1969). *Discurso de Batlle en la en la Convención sobre la propiedad de la tierra. 16 de marzo de 1903.* Montevideo: Marcha.

Damasceno, H. (1955). *Ensayo de Historia Patria. 10a Edición. Tomo II.* Montevideo: Barreiro y Ramos.

DGEC. (1964). *Distribución territorial de la población. Durazno. IV Censo de Población y II de Viviendas. 16 de octubre de 1963.* Montevideo: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda. Consejo Nacional de Gobierno, Uruguay.

DGEC. (1989). *Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay. Indicadores y resultados preliminares.* Montevideo: CEPAL-ARCA.

DGE-MH. (1905). *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. LIbro XVIII del Anuario y Libro XXXII de las publicaciones de la Dirección General de Estadística.* Montevideo, UY: Imprenta Artística y de Encuadernación de Dornaleche y Reyes. Dirección General de Estadísticas, Ministerio de Hacienda. Presidencia de la República.

Durkheim, É. (1893[2000]). *La división del trabajo social.* México, D.F.: Ediciones Colofón.

Elizaincín, A., Behares, L., & Barrios, G. (1987). *Nos falemo brasilero. Dialectos portugueses del Uruguay.* Montevideo: Editorial AMESUR.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar.* Valencia: Edicions Alfondo el Magnim / Generalitat Valenciana / Diputació Pronvincial de Valencia.

Farroppa, L., Bucheli, M., Iglesias, E., & Wonsever, I. (1958). *Aspectos de la industrialización en Uruguay.* Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Fernández, T. (2002). Cambios en la estructura agraria de Uruguay entre 1951 y 2000. *Estudios Sociológicos, XX*(2), 384-424.

Fernández, T. (2018). *La conformación histórica de las regiones en Uruguay (1730-1970). Un ensayo de síntesis desde la sociología histórica.* Montevideo: Documento de Trabajo en RESEARCHGATE. doi:solicitado

Fernández, T. (2018). *La conformación histórica de las regiones en Uruguay (1730-1980). Un ensayo de síntesis desde la sociología histórica.* Montevideo: Documento de Trabajo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández, T., & Wilkins, A. (2019). Procesos de Configuración Regional y Localidades de Uruguay 1900-1960. *Iberoamerica, 21*(1), 159-206.

Fernández, T., Borrás, V., & Ezquerra, P. (2017). Pobreza de ingresos y pobreza multidimensional. Una comparación de sus determinantes para Uruguay en 2015. *Sociedad, 37*, 155-185.

Fernández, T., Wilkins, A., & Biramontes, T. (2021). ¿Informales, excedentarias o segregadas? Tres hipótesis sobre la heterogeneidad de las localidades en Uruguay a inicios de la década de 1960. *Territorios*.

Fessler, D. (2012). *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907).* Montevideo: CSIC - UDELAR.

Figari, P. (1885). *Ley Agraria.* Montevideo: Tesis presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

Filgueira, C., & Katzman, R. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades.* Montevideo: CEPAL. Obtenido de http://hdl.handle.net/11362/28651

Floro Acosta, A. (1894). Solución práctica del arreglo de la propiedad fiscal. En A. Floro Acosta, *Solución práctica del arreglo de la propiedad fiscal.* Montevideo, Uruguay.

Garcé, A., & Yaffé, J. (2006). La izquierda uruguaya (1971-2004): Idiología, estrategia y programa. *América Latina Hoy*, 87-114.

García Acevedo, D. (1910 [1967]). *Informe producido ante el Congreso Rural Anual de 1910. Comisión de Estudios para mejorar la situación de la gente*

pobre de la Campaña. Asociación Rural del Uruguay. Montevideo: Sección Historia de la Cultura. Fuentes para la Historial Social y Económica del Río de la Plata nº1. Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad de la República.

García Acevedo, D. (1910). *Informe producido ante el Congreso Rural Anual de 1910. Comisión de Estudios para mejorar la situación de la gente pobre de la Campaña. Asociación Rural del Uruguay.* Montevideo: Sección Historia de la Cultura. Fuentes para la Historial Social y Económica del Río de la Plata nº1. Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad de la República.

Gómez Gavazzo, C. (1959). *Metodología del planeamiento territorial.* Rosario: Centro de Estudiantes Facultad de Ciencias Matemáticas.

Gómez Gavazzo, C. (1987). *Movilidad locacional de la población.* Montevideo: FADU.

González Meyer, R. (2014). Territorios Corporativos: desafíos teóricos del concepto. *Revista Geo. Sur, 5*(7), 35-47.

Gôuvea, M. d. (2001). Poder político e administração na formação do complexo atlântico português (1645-1808). En J. FRAGOSO, M. F. BICALHO, & M. d. GOUVÊA, *O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII).* Rio do Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Guazelli Bercellos, C. A. (1998). A República Riograndense e a Praca de Montevideo (1836-1842). *PRIMEIRAS JORNADAS DE HISTÓRIA REGIONAL COMPARADA Rio Grande do Sul, Uruguay, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Misiones.* Porto Alegre: Fundación de Estadística y Economia, Estado de Rio Grande do Sul. Obtenido de http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s2a11.pdf

Halperin Donghi, T. (1988). *Historia contemporanea de América Latina.* Madrid: Alianza Editorial.

HD. (1929). *Ensayo de Historia Patria de HD (Hermano Damasceno).* Montevideo: Barreiro.

INE. (2008). *Toponimia y categorización jurídica oficial de localidades urbanas del Uruguay.* Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, Presidencia de la República.

Jacob, R. (1981). *Depresión ganadera y desarrollo fabril.* Montevideo: FCU.

Jacob, R. (1996). *Más allá de Montevideo: Los caminos del dinero.* Montevideo: Arpoador. Recuperado el 2 de 11 de 2021, de http://rauljacob.com/docs/libros/RJacob_MasAlladeMontevideo.pdf

Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 305-360.

Juncal, A. (2021). Políticas públicas de colonización agraria en Uruguay (1923-2020). En A. Juncal, *Praia Vermhela.* Rio de Janeiro, BrasilPra: Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ.

Klaczko, J. (1981). *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas.* Montevideo: CIESU. Cuaderno nº42.

Lamas, A. (1883). *Estudio sobre la legislación agraria de Rivadavia.* Buenos Aires: Editorial de Mayo.

Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio* . Alcobendas, Madrid: Colección entre lineas. Editorial Capital Swing.

Lombardi, M., & Altezor, C. (1987). El cambio de las ciudades. *Cuadernos de CIESU*(57).

Maestri, M. (2010). *Breve Históriado Rio Grande do Sul: da pre história aos dias atuais.* Passo Fundo: Editora da UPF.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class.* Cambridge, UK: University of Cambridge Press.

Martí, J. P., & Nuñez, M. V. (2021). *Acceso a la tierra, asociativismo y colonización. Entre la innovación, el fomento cooperativo y la herencia institucional.* Montevideo: Documento de Trabajo; Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Martínez Coenda, V. (2020). Los rancheríos. Una aproximación a los discursos hegemónicos sobre la vivienda rural en Uruguay del siglo XX. *Paranoá*, 1-18. doi:http://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n28.2020.08

Martínez Lamas, J. (1930). *Riqueza y pobreza del Uruguay.* Montevideo: El Palacio del Libro.

Martínez, C. (2019). *La construcción del Estado en Uruguay 1853-1893.* . Montevideo: Colección Tesis de Maestría en Historia Económica. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Martínez, E., & Altmann, L. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011).* Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Ediciones Universitarias, Universidad de la República.

Martínez, E., Delgado, M., & Altmann, L. (2016). *Sistema Urbano Nacional. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros.* Montevideo: Ministerio de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Medio Ambiente.

Maubrigades, S. (2000). Intentos de Reforma Agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1970 y 1915. En S. Maubrigade, *Primeras Jornadas de historia regional comparada.* Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.

Mazzei, E., & De Souza, M. (2013). *La frontera en cifras.* Montevideo: CCI.

Michoelsson, O. (1982). *Ramón de Cáceres. Primer poblador de San Fructuoso.* Tacuarembó.

Moraes, M. I. (2008). La transformación capitalista (1860-1914). En M. I. Moraes, *La pradera perdida.Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo (1760-1970)* (págs. 85-96). Montevideo: Linardi y Risso.

Moraes, M. I. (2012). *Las economías agrarias del litoral rioplatense en la segunda mitad del siglo XVIII: paisajes y desempeños.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado el 20 de 10 de 2021, de https://eprints.ucm.es/id/eprint/17196/1/T33553.pdf#page=32&zoom=100,109,286

Moraes, M. I. (2012). Las transformaciones en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX: una síntesis revisada. En A. (. Bereta Curi, *Agricultura y modernización 1840 -1930* (págs. 13-42). Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República.

Moraes, M. I. (2013). *Mundos rurales.* Montevideo. Libro del Bicentenario: Nuestro tiempo.

Moraes, M. I. (2015). El proceso económico. En G. Caetano, & A. Frega, *Uruguay: Revolución, independencia y construcción del Estado. Tomo I. 1808/1880* (págs. 133-173). Montevideo: Editorial Planeta - MAPFRE.

Muras, O. (1983). Colonización agraria en Uruguay. En O. Muras, *Colonización agraria en Uruguay* (pág. 9). Montevideo, Uruguay: Instituto de Historia de Arquitectura-Universidad de la República.

Nahum, B. (2011). *La Crisis del 90 y la conversión de 1891.* Montevideo: CSIC.

Notaro, J. (1984). *La política económica en el Uruguay (1968 – 1984).* Montevideo: EBO.

Olesker, D. (2001). *Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000).* Montevideo: Trilce.

Olivera, A. (1969). *Mansavillagra. Crónica Histórica del Pago.* Montevideo: Ediciones Nuestro Tiempo.

Oroño, M. (2016). La escuela en la construcción de fronteras culturales y lingüisticas en el Uruguay de fines del siglo XIX. *Páginas de Educación, 9*(1), 137-167. Recuperado el 17 de 08 de 2017, de https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/1182/1141

Paasi, A. (1986). The institutionalizacion of regions: a theoretical framework for understanding the emergence and the constitutioin of regional identity. *FENNIA, 164*(1), 105-145. doi:10.11143/9052

Palermo, E. (2013). *El norte uruguayo en la primera mitad del siglo XIX.* Montevideo: Tierra adentro ediciones.

Paredes, S. (1999). Bandeiras y Bandeirantes en Brasil en la época de Felipe XI. *Congreso Internacional de Historia de América de la Laguna.* Laguna: Congreso Internacional de Historia de América de la Laguna.

Petruccelli, J. L., & Fortuna, J. C. (1976). *La dinámica migratoria en el Uruguay del ultimo siglo, 1875-1975 : informe final.* Montevideo: CIESU.

Pi Hugarte, R., & Wettstein, G. (1961). Rasgos Actuales de un Rancherío Uruguayo (El Rancherío de Cañas del Tacuarembó en el panorama general de nuestros rancheríos). *Revista Mexicana de Sociología*, 257-260.

Piñeiro, D., & Moraes, M. I. (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En D. d. Sociología, *El Uruguay desde la sociología VI* (págs. 105-136). Montevideo: Departamento de Sociología.

Porteous, J. D. (1970). The nature of company towns. *Transactions of the Institute of British Geographers*(51), 127-142. doi:https://doi.org/10.2307/621766

Pucci, S. (2010). *O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai. .* Brasilia: Fundação Alexandre Gusmão.

Rama, C. M. (1959). De la singularidad de la urbanización en Uruguay. *Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina, sala de conferencias nº6.* Santiago de Chile.

Rehner, J. (2012). Territorios corporativos: Una reflexión desde la geografía económica para evitar la axiomatización de los discursos. *Revista de Espacios Geográficos, 2*(4), 27-47.

Riveiro, D. (1995). *O Povo Brasileiro.* Sâo Paulo: Conanhia das Letras.

Rivero Scirgalea, S. (2018). Visiones agrarias valdenses en Colonia durante la segunda presidencia de J.Batlle y Ordoñez (1911-1915). El caso de “La Unión Valdense”. En S. Rivero Scirgalea, *Visiones agrarias valdenses en Colonia durante la segunda presidencia de J.Batlle y Ordoñez (1911-1915). El caso de “La Unión Valdense”* (pág. 6). Uruguay: Estudios Históricos.

Rodriguez, A. F. (2016). Caracterización del modelo tradicional colonial en San Jose, Uruguay. En A. F. Rodriguez, *Caracterización del modelo tradicional colonial en San Jose, Uruguay* (pág. 9). Montevideo, Uruguay: Facultad de Agronomía-Universidad de la República.

Rodríguez-Miranda, A., & Menéndez, M. d. (2020). *Desigualdades regionales, crecimiento económico y cambio estructural en Uruguay: 1983-2017.* Montevideo: Documento de Trabajo 12/20, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Rodríguez-Miranda, A., Bonino, N., Viejo, C., & Cal, D. (2012). *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica en la región noreste.* Montevideo: Universidad de la República / Comisión Coordinadora del Interior.

Rodríguez-Miranda, A., Siniscalchi, S., Wiliband, H., & Martínez-Gálarraga, J. (2019). *Distribución regional de la producción en Uruguay 1908-1975: una propuesta metodológica y fuentes.* Montevideo: Documento de Trabajo 13/19, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Rona, J. (1959). *El dialecto fronterizo del norte del Uruguay.* Montevideo: Facultad de Humanidades, Universidad de la República.

Sans, M., & Barreto, I. (1997). El problema de la integración de los negros a la sociedad general. En L. E. Behares, & O. Cures, *Sociedad y cultura en el Montevideo Colonial* (págs. 265-281). Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación / Intendencia Municipal de Montevideo.

Santos, M., & Silveira, M. L. (2008). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.* Rio de Janeiro: Record.

Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. *Análisis político, 20*(61), 3-27. Obtenido de https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46002

Scagliola, G. (2018). Una experiencia desconocida: las Misiones Socio-pegagógicas en Uruguay (1945-1959). *Revista del IICE*, 37-50.

SCEAM. (2007). *La extensión universitaria en Uruguay.* Montevideo: UDELAR.

Selios, L., & Ruiz Díaz, M. (2018). *La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión.* Montevideo: OPP.

Sewell, W. J. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. *The American Journal of Sociology, 98*(1), 1-29.

Shields, R. (1991). *Places in the margin. Alternatives geographies of modernity.* London`: Routledge.

Tashakkori, A., & Teddle, C. (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches. Applied Social Research Methods vol 46.* Thousand Oaks, CA: Sage University Papers, SAGE.

Terra, J. P. (1969). *La vivienda.* Montevideo: Colección Nuestra Tierra.

Thorpe, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX.* Nueva York: BID.

Travieso, E. (2017). Railroads and Regional Economies in Uruguay, c1910. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 30-47.

Veiga, D. (1991). *Desarrollo regional en el Uruguay: características y evolución reciente.* Montevideo: CIESU.

Veiga, D. (2009). Desigualdades sociales y fragmentación urbana. En CLACSO, *Otro desarrollo urbano.* Buenos Aires: CLACSO.

Vidart, D., & Pi-Hugarte, R. (1970). *El Legado de los inmigrantes.* Montevideo: Colección Nuestra Tierra num. 39.

Weber, M. (1999). *La Burocracia.* México, D.F.: Editorial Colofón.

Wettstein, G., & Rudolf, J. (1969). *La Sociedad Rural.* Montevideo: Colección Nuestra Tierra num 16.

Zapata, F. (1977). Enclaves y sistemas de relaciones industriales en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología, 39*(2), 719-731.

Autor@s

Carolina Bazzi Castro
Nació en Tacuarembó, 1991. Es Licenciada en Desarrollo con enfoque territorial, Universidad de la República (2020). Es ayudante de investigación en el Proyecto CSIC "Territorios, Estructuras de Bienestar y Desigualdad Social", adscripto al PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Rivera, Universidad de la República. Se desempeña como asesora técnica social por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y como docente de la Tecnicatura en Desarrollo y de la Tecnicatura en Administración y Contabilidad en el Centro Universitario de Tacuarembó además de integrar el Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS). Sus intereses académicos se han centrado en el desarrollo del medio rural, integrando equipos de trabajo sobre bioeconomía y cooperativas agrarias con perspectiva de género.

Reto Bertoni Mendaro
Nació en Montevideo, 1956. Es Profesor de Historia por el Instituto de Profesores Artigas (1980), Magíster en Historia Económica (2002) y Doctor en Ciencias Sociales Opción Historia Económica (2010) por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Profesor Titular de Historia Económica e Investigador con Dedicación total en el Programa de Historia Económica y Social (PHES) de la Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Responsable del PDU Instituto de Desarrollo Sustentable, Innovación e Inclusión Social (IDIIS), del Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Tacuarembó, Universidad de la República. Fue coordinador de la Licenciatura en Desarrollo (LED) de la Facultad de Ciencias Sociales y co-responsable de la Tecnicatura en Desarrollo en Tacuarembó. Su línea de investigación articula la Historia Económica y los Estudios del Desarrollo con foco en la relación entre "energía y desarrollo" así como los impactos territoriales asociados y los procesos de cambio estructural en la economía uruguaya en el largo plazo.

Mauricio de Souza Silveira
Nació en Jaguarâo, Rio Grande do Sul, BR, 1984. Es Licenciado en Sociología, Universidad de la República, Uruguay (2009) y Magister en Ciencias Agrarias, Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Uruguay (2021). Profesor Adjunto de Estadística en Ciclo Inicial Optativo del Área Social del CENUR Noreste. Docente en efectividad del PDU Centro de Estudios de la Frontera (CEF) del Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Melo, de la Universidad de la República. Es co-responsable del Seminario Desarrollo, Actores y Frontera. Se especializa en temas del desarrollo rural y poblamiento en la frontera Brasil-Uruguay.

Tabaré Fernández Aguerre
Nació en Montevideo, 1968. Es Licenciado en Sociología, Universidad de la República, Uruguay (1991). Magister en Ciencias Sociales, ILADES/Universidad Alberto Hurtado, Chile (1995). Doctor en Sociología, El Colegio de México (2004). Profesor Titular de Sociología e Investigador con Dedicación Total en el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Investigador del Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (2008-2022). Coordinador

del Grupo de Investigación sobre Territorios, Desigualdades y Transiciones (TDT) y corresponsable del PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Rivera, Universidad de la República. Fue Coordinador de PISA en Uruguay (2007) y Presidente de la Comisión Coordinadora del Interior (CCI) de la Universidad de la República (2014-2017) y Director del Departamento de Sociología (2019). Es miembro de la Comisión Académica del Ciclo Inicial Optativo del Área Social del CENUR Noreste en representación de la Facultad de Ciencias Sociales. Se especializa en temas de desigualdad educativa y pobreza.

Gabriela Guevara Cue

Nació en Chile, es geógrafa, Msc. en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, y Doctora (c) en Territorio, Espacio y Sociedad por la Universidad de Chile. Se ha especializado en análisis de políticas públicas, territorio y enfoque de derechos. Sus intereses de investigación están en la línea de la justicia espacial y el goce, y realización de derechos en el territorio.

Sofía Vanoli Imperiale

Nació en Montevideo, en 1991, actualmente reside en la ciudad de Canelones. Es Licenciada en Sociología (2018) y Magíster en Sociología (2021) por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Actualmente se desempeña como docente asistente en el PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Rivera, Universidad de la República; y docente ayudante en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República. Participa en cursos de grado sobre metodología de la investigación social y teoría sociológica en el marco del CIO Social Noreste y la Licenciatura en Sociología de FCS. Sus principales intereses académicos se centran en el campo de la estratificación social, la movilidad social y la desigualdad de género.

Andrés Wilkins Masse

Nació en Montevideo, en 1998. Es estudiante avanzado de la Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Se desempeña como profesor ayudante en el PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Melo, Universidad de la República, y en la Comisión de Evaluación Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Sus principales temas de interés son la sociología histórica y las desigualdades educativas.

Zenit Artes Gráficas
Depósito Legal: 378.905
Noviembre 2022

ESTADO, POBLAMIENTOS Y ESTRUCTURA SOCIAL

Uruguay desde la Colonia al siglo XX

Enmarcado en un proyecto CSIC I+D que se ha propuesto contribuir al análisis sobre la conformación y cambio de las estructuras territoriales del bienestar en Uruguay, este libro ofrece un recorrido desde la época colonial hasta mediados del siglo XX sobre los tipos de poblamientos y localidades que han ido conformando el territorio habitado del Uruguay. Se parte así de una categorización de localidades que identifica tipos *indianos*, *liberales*, *informales*, *rancheríos*, *corporativos* y *ferrocarrileros*, en función de sus propiedades así como de los agentes que participaron en su fundación, su planificación y su formalidad. Se extiende además sobre la producción espacial específica de la *frontera noreste* y sobre la iniciativa pública de *colonización agraria*. La hipótesis de fondo anticipa que esos tipos implican heterogeneidad no solo urbana sino también en términos de estructura social y provisión de bienestar. El enfoque conceptual y metodológico propuesto en estas páginas ha sido eminentemente interdisciplinario, con aportes de la Historia, la Sociología y la Geografía.





